

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Suvi Ala-Pässäri

OPPILAAN OIKEUS OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN TUKEEN

Pro Gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2014

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

ALA-PÄSSÄRI, SUVI: Oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen

Pro Gradu -tutkielma, XII + 105 s. + Liitteet 22 s.

Julkisoikeus

Marraskuu 2014

Pro Gradu -tutkielmani tarkastelee oppilaan oikeutta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen perusopetuksessa. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännösperusta löytyy Suomen perustuslaista (731/1999). Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 16 §:n 1 momentti puolestaan takaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuslaki (628/1998) täydentää oikeutta turvaamalla riittävän oppimisen ja koulunkäynnin tuen heti tuen tarpeen ilmetessä.

Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991) on ollut Suomessa voimassa vuodesta 1991. Se on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus ja käsittelee lapsen ihmisoikeuksia poikkeuksellisen laajasti, perustaen sellaisia erityisesti lapsille suunnattuja oikeuksia, joita ei muissa ihmisoikeussopimuksissa ole aiemmin mainittu. Sopimus tunnustaa lapsen omaksi yksilökseen, jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia. Lasta ei enää modernin lapsioikeuden mukaan nähdä vain osana perhettään, vaan hänet tulee nähdä tasa-arvoisena aikuisväestöön nähden. Tarkastelen miten oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvä lainsäädäntö toteuttaa Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisia ihmisoikeusvelvoitteita. Sopimuksen turvaamat ihmisoikeudet ovat osa perusopetuksen opetussuunnitelman mukaista arvopohjaa. Lasten oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, ettei Suomessa ole vielä täysin ymmärretty sopimuksen yleisperiaatteiden sisältöä.

Tutkielma on oikeusdogmaattinen ja rakentuu näin ollen voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Kasvatustieteellistä kirjallisuutta on käytetty jonkin verran tukevana kirjallisuutena. Oppilaan ihmisoikeuksia tarkastelevaa, koulumaailmaan liittyvää oikeudellista tutkimuskirjallisuutta on saatavilla vielä melko niukasti.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	II
LÄHTEET	V
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Lainsäädännön kehitys oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta	4
1.3 Tutkimusongelma ja aiheen rajaus	6
1.4 Lähdeaineisto ja tutkimusmetodi	9
2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET OPPILAAN OIKEUKSIEN PERUSTANA	11
2.1 Perusopetuksen arvopohjana ihmisoikeudet	11
2.2 Perusoikeutena yhdenvertainen oikeus sivistykseen	13
2.2.1 Perusoikeuden luonne	13
2.2.2 Perustuslain mukainen oikeus yhdenvertaisuuteen	16
2.2.3 Perustuslain mukainen oikeus sivistykseen	20
2.3 Lapsen oikeudet	22
2.3.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen keskeiset periaatteet	22
2.3.1.1 Lapsen oikeuksien sopimus	22
2.3.1.2 Yhdenvertaisuus Lapsen oikeuksien sopimuksessa	25
2.3.1.3 Lapsen edun ensisijaisuus	30
2.3.1.4 Lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon	35
2.3.1.5 Lapsen oikeus osallisuuteen	37
2.3.2 Oppilaan oikeusturva	42
2.3.2.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen raportointivelvollisuus	42
2.3.2.2 Oppilaan ennakollinen oikeusturva	45
2.3.2.3 Oppilaan jälkikäteinen oikeusturva	48
2.4 Perusopetus	52
2.4.1 Perusopetuksen tehtävä	52
2.4.2 Oppivelvollisuus	54
2.4.2.1 Pidennetty oppivelvollisuus	55
2.4.3 Kuntien velvollisuus järjestää perusopetusta	58
2.4.3.1 Oppilaan koulupaikan määräytyminen ja lähikouluperiaate ...	61

3	OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN YLEINEN JA TEHOSTETTU TUKI	65
3.1	Tuettu oppiminen	65
3.1.1	Mitä on oppimisen ja koulunkäynnin tuki?	65
3.1.2	Kolmiportainen tukijärjestelmä	66
3.2	Yleinen tuki	68
3.2.1	Oppilaalle annettava yleinen tuki	68
3.2.2	Yleisen tuen muotoja	70
3.2.2.1	Eriyttäminen ja tukiopetus	70
3.2.2.2	Oppilaanohjaus ja muita tukimuotoja	73
3.3	Tehostettu tuki	76
3.3.1	Tuen tehostaminen pedagogisen arvion kautta	76
3.3.2	Tukea tehostamassa henkilökohtainen oppimissuunnitelma	78
3.3.3	Tehostetun tuen muotoja	80
3.3.3.1	Osa-aikainen erityisopetus	80
3.3.3.2	Oppilashuollon tuki	82
3.3.3.3	Avustaja- ja tulkitsemispalvelut	85
4	OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN ERITYINEN TUKI	87
4.1	Pedagoginen selvitys erityisen tuen lähtökohtana	87
4.2	Erityisen tuen päätös	89
4.3	Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma	91
4.4	Erityisen tuen muotoja	93
4.4.1	Erityisopetus	93
4.4.2	Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen ja opetuksesta vapauttaminen	96
4.4.3	Toiminta-alueittain opiskelu	98
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	100
6	LIITTEET	106
	Liite 1	106
	Liite 2	108
	Liite 3	111
	Liite 4	114
	Liite 5	117
	Liite 6	120
	Liite 7	124

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Ahtela, Karoliina - Bruun, Niklas - Koskinen, Pirkko K - Nummijärvi, Anja - Saloheimo, Jorma: Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Helsinki 2006.

Arajärvi, Pentti: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. 2011.

Arajärvi, Pentti - Aalto-Setälä Merja: Opetuslainsäädännön käsikirja. Helsinki 2004.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Hämeenlinna 2012.

Hakalehto-Wainio, Suvianna - Nieminen, Liisa (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Viro 2013.

Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki - tausta ja tulkinnat. 8. uudistettu painos. Helsinki 2012.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 1999.

Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Huhtanen, Kristiina: Tehostettu tuki perusopetuksessa. Työvälineeksi pedagoginen ennakointi. Jyväskylä 2011.

Husa, Jaakko, - Mutanen, Anu, - Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2010.

Ikonen, Oiva - Krogerus, Ansaliina (toim.): Ainutkertainen oppija. Erilaisuuden ymmärtäminen ja kohtaaminen. Jyväskylä 2009.

Johnson, Peter (toim.): Suuntana yhtenäinen perusopetus. Uutta koulukulttuuria etsimässä. Jyväskylä 2007.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Laakso, Seppo - Suviranta, Outi - Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lahtinen, Niina: Oppilaan oikeudet ja vanhempien vastuu. Jyväskylä 2011.

Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja. Unicef. Helsinki 2011.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Helsinki 2008.

Mäkelä, Marianne: Yhdenvertainen oikeus sivistykseen. Tutkimus sivistyksellisen yhdenvertaisuuden perusoikeuden sisällöstä erityisesti yhdenvertaisessa oikeudessa perusopetukseen, taiteen perusopetukseen ja kuntien kulttuuripaöveluihin. Tampere 2013.

Nurmi, Suvielise - Rantala, Kaisa (toim.): Näyn ja kuulun. Lapsen etu ja osallisuus. Keuruu 2011.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki 2003.

Pajukoski, Marja (toim.): Muuttuva sosiaalioikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 24. Vantaa 2013.

Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos. 2012.

Poutala, Markku: Opettajan valta ja vastuu. Jyväskylä 2010.

Takala, Marjatta (toim.): Erityispedagogiikka ja kouluikä. Tallinna 2011.

Törrönen, Maritta (toim.): Lapsen etu ja viidakon laki. Lastensuojelun keskusliitto. Julkaisu 94. Helsinki 1994.

Uoti, Asko: Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tampere 2003.

Lapsen oikeuksien komitean julkaisut:

CRC/C/10. Report adopted by the Committee at its 46th Meeting, on 9 October 1992. Report on the second session. 1992.

CRC/C/8/Add.22. Suomen ensimmäinen määräaikaissraportti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, joulukuu 1994.

CRC/C/15/Add.132. Lapsen oikeuksien komitean 2. raportin päätelmät Suomelle. 6.10.2000.

CRC/GC/2002/2. General comment No. 2 (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child.

CRC/GC/2003/5. General comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6). 19.9.-3.10.2003.

CRC/C/GC/7. General comment No. 7 (2005) Implementing child rights in early childhood.

CRC/C/15/Add.272. Lapsen oikeuksien komitean 3. raportin päätelmät Suomelle. 30.9.2005.

CRC/C/GC/8. General comment No. 8 (2006) The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia).

CRC/C/GC/9. General comment No. 9 (2006) The rights of children with disabilities.

CRC/C/GC/12. General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard.

CRC/C/58. Treaty-specific guidelines regarding the form and content of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention on the Rights of the Child. 2010.

CRC/C/FIN/CO/4. Lapsen oikeuksien komitean 4. raportin päätelmät Suomelle. 7.9.2011.

CRC/C/GC/14. General comment No. 14 (2013) On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

Lainvalmisteluaineisto:

HE 309/1993 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 86/1997 vp.: Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

HE 67/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

SiVM 4/2010 vp. Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Virallisjulkaisut:

Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastuskertomukset 8/2013.
Tuloksellisuustarkastuskertomus.

Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47.

Human Rights Committee, General Comment 18, Non-discrimination (Thirty-seventh session, 1989), Compilation on General Comment and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1Rev.1 at 26. 1994.

Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö 2007.

Kuka ei kuulu joukkoon? Lasten ja nuorten kokema syrjintä Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisu 36/2010.

Opetushallituksen määräys 18.6.2010. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2004 täydentäminen. OPH Dno 41/011/2010.

Opetushallituksen tiedote 23.8.2012. 62/2012. Esiopetuksen, perusopetuksen ja lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen. OPH Dno 35/041/2012.

Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Opetushallitus: Määräykset ja ohjeet 2011:20.

Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle - Lisäraportti Suomen hallituksen neljänteen määräaikaissäätöön. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2.

Laillisuusvalvontakäytäntö:

EOAK 1846/4/00. Vammaisen lapsen oikeus kuntoutukseen.

EOAM 2118/4/00. Vammaispalveluiden mukaiset kuljetuspalvelut.

EOAM 208/4/08. Maahanmuuttajaisille voidaan varata oma uimahallivuoro.

EOAK 3166/4/08. Yhdenvertaisuus ei toteutunut opetusjärjestelyissä.

Elektroninen aineisto:

Esi- ja peruskouluopetus. Tilastokeskus. Tilastokeskuksen verkkosivut: http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=040_pop_tau_104_fi&ti=Peruskoulun+oppilaat+maakunnittain%2C

[+kunnittain%2C+yll%E4pit%E4jitt%E4in+ja+vuosiluokittain+vuonna+2013&path=../Database/StatFin/kou/pop/&lang=3&multilang=fi.](#)

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. Ihmisoikeudet.net -verkkosivusto: <http://www.ihmisoikeudet.net/index.php?page=ihmisoikeuksien-yleismaailmallinen-julistus>.

Integraatio ja inklusio. Kehitysvammaisten tukiliitto Ry -verkkosivut: <http://www.kvtl.fi/fi/perhesivut/lapsi-kasvaa/koululainen/integraatio-ja-inklusio/>.

JOPO. Tampereen kaupungin järjestämästä joustavasta perusopetuksesta. <http://www.toponetti.fi/ylakouluun/jopo/>.

Joustava perusopetus. Koulupudokkaiden aktivointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön verkkosivut: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/koulupudokkaiden_aktivointi/index.html.

Ketkä kuuluvat pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin? Opetushallituksen verkkosivut: http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/pidennetty_oppivelvollisuus/ketka_kuuluvat_pidennetyn_oppivelvollisuuden_piiriin.

Kotiopetus. Opetushallituksen verkkosivut: http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/kotiopetus.

Kouluterveyskysely 2013. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivut: <http://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely>.

Lapsen oikeuksien komiteasta. United Nations Human Rights. Committee on the rights of the child. YK:n ihmisoikeuksien verkkosivusto: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentteja. United Nations Human Rights. YK:n ihmisoikeuksien verkkosivut: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmas lisäpöytäkirja englanniksi. Optional protocol to the convention on the rights of the child on a communications procedure. https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_4-11d.pdf.

Mannerheimin lastensuojeluliiton lausunto Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannesta lisäpöytäkirjasta. Mannerheimin lastensuojeluliiton verkkosivut: http://www.mll.fi/medialle/kannanotot_ja_lausunnot/?x41070=15693335.

Peruskoulun oppilaista 13 prosenttia sai tehostettua tai erityistä tukea. Tilastokeskus. Julkaisu 12.6.2013. Tilastokeskuksen verkkosivut: http://tilastokeskus.fi/til/erop/2012/erop_2012_2013-06-12_tie_001_fi.html.

Pidennetystä oppivelvollisuudesta päättäminen. Opetushallituksen verkkosivut: http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/pidennetty_oppivelvollisuus/pidennetysta_oppivelvollisuudesta_paattaminen.

Tampereen kaupunki. Joustava perusopetus. Tampereen kaupungin verkkosivut: <http://www.tampere.fi/koulutusjaopiskelu/perusopetus/opiskelu/jopo.html>.

Turun perusopetuksen opetussuunnitelma. Muuttuneet ja täydennetyt luvut 1-5 ja luku 8. Turun kaupungin verkkosivut: <http://www.turku.fi/public/download.aspx?ID=124990&GUID={C2B01240-6CAF-4B8A-A9C5-B39C7A680725}>.

Ulkoasiainministeriön verkkosivut. Yleissopimus lapsen oikeuksista. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142>.

Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet. Valtakunnallisen vammaisneuvoston verkkosivut: http://www.vane.to/index.php?option=com_content&view=article&id=81:vammaisten-henkiloeiden-mahdollisuuksien-yhdenvertaistamista-koskevat-yleisohjeet&catid=3#17.%20ohje.

Vantaan Sanomat 16.11.2013. ”Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä”. Vantaan Sanomien verkkosivut: <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-”lahikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa”>.

Ylöjärven kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelma. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja tukimuodot Ylöjärvellä. (Voimaantulo 1.8.2011). <http://192.89.47.115:8080/ops/perusopetus/oppimisen-ja-koulunkaynnin-tuki-2011b.pdf>.

1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59-60/1991) on ollut voimassa Suomessa vuodesta 1991 asti. Se on poikkeuksellisen laaja, kattava ja yksityiskohtainen ihmisoikeussopimus, joka sisältää sellaisia erityisesti lapsille (alle 18-vuotias henkilö) kuuluvia oikeuksia, joita ei löydy muista ihmisoikeussopimuksista. Lapsen oikeuksien sopimuksen myötä lapsi on alettu nähdä omana yksilönään, jolla on oikeuksia, kun aiemmin lapsen oikeudellinen asema oli nähty lähinnä osana hänen perhettään. Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa Suomessa kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia toiminnassaan. Sopimus on YK:n yleiskokouksessa yksimielisesti hyväksytty ja maailmassa laajimmin ratifioitu kansainvälinen ihmisoikeussopimus, ja siksi sitä voidaan pitää painoarvoltaan erittäin merkityksellisenä oikeuslähteenä kaikissa lapsen oikeudellista asemaa koskevissa tilanteissa. Suomalaisen oikeusjärjestyksen on ajateltu olevan hyvin sopusoinnussa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Hakalehto-Wainio on kuitenkin todennut, että esimerkiksi lainsäädännön valmistelun yhteydessä tai tuomioistuimissa Lapsen oikeuksien sopimukseen ei vieläkään viitata säännöllisesti. Lisäksi opetustoimessa työskenteleville sopimus on edelleen suhteellisen tuntematon.¹ Myös lapsen oikeuksien komitea on raporteissaan todennut, ettei Suomessa ole vielä täysin ymmärretty sopimuksen peruseriaatteita, kuten esimerkiksi lapsen edun periaatetta tai lapsen oikeutta osallisuuteen. Komitea on ilmaissut huolensa myös mm. vammaisten lasten yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä vallitsevista alueellisista eroista lapsille suunnattujen palveluiden saannissa.²

Lasten ja nuorten yhtäläinen oikeus koulutukseen on kaikkialla maailmassa tärkeä yhteiskuntapoliittinen tavoite. Koulutus nähdään nykyisin keskeisenä tekijänä yhteiskunnallisen kehityksen, taloudellisen vaurauden, yhteiskuntarauhan ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta. Suomi on sitoutunut kansainvälisesti kehittämään suomalaista koulutusjärjestelmää niin, että kaikkien lasten ja nuorten oppiminen voidaan turvata mahdollisimman hyvin.³ Kansainvälisissä

¹ Hakalehto-Wainio 2012. s. 51-55.

² Ks. Lapsen oikeuksien komitean raportti CRC/C/FIN/CO/4.

³ Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47. s. 10.

sopimuksissa korostetaan mm. lähikouluperiaatetta⁴ ja oppilaiden yhdenvertaista kohtelua riippumatta henkilön terveydentilasta⁵.

Jokaisella suomalaisella on subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Sivistykselliset oikeudet on taattu perustuslain (731/1999) 16 §:ssä. Perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta säädetään tarkemmin perusopetuslaissa (628/1998). Perusopetuslain 2 §:n mukaan opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä kehittää itseään elämänsä aikana. Lisäksi tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko valtakunnan alueella. Perusopetuslain 3 §:n 2 momentin mukaan opetus järjestetään oppilaiden edellytysten mukaisesti siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan oppilaalla on oikeus työpäivinä saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä *riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä*.

Ihmisten välinen yhdenvertaisuus on tunnustettu sekä kansainvälisissä sopimuksissa että kansallisesti yhdeksi merkittävimmistä perus- ja ihmisoikeuksista. Ilman sitä on vaikea uskoa muidenkaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuvan. Lapset ja nuoret nähdään kehityksensä ja alaikäisyytensä puolesta erityistä suojelua ja huolenpitoa tarvitsevana ryhmänä. Vajaavaltaisina heidän oikeuksiensa toteutuminen on melkein epäpoikkeuksetta kiinni muista. Niinpä on tärkeää, että sekä lasten ja nuorten keskenään yhdenvertainen kohtelu että heidän yhdenvertaisuutensa aikuisväestöön nähden nähdään tärkeänä toimintaa ohjaavana tavoitteena. Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentti tunnustaa yleisesti ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä ja sen 3 momentissa edellytetään lapsia kohdeltavan tasa-arvoisesti yksilöinä. Säännös kattaa tasa-arvoisen kohtelun aikuisväestöön nähden sekä lasten keskenään yhdenvertaisen kohtelun⁶. Yhdenvertaisuus on myös keskeinen hallinto-oikeudellinen periaate. Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä on säännelty hallinnon oikeusperiaatteista. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintotoiminnassa tulee noudattaa hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita ja toteuttaa hyvää

⁴ Lähikouluperiaatteella tarkoitetaan oppilaiden yhtäläistä oikeutta käydä omaa lähikouluaan ja saada tarvitsemansa tuki siellä. Kts. esim. Luxemburgin peruskirja 1996 ja Unescon Salamancan sopimus 1994.

⁵ Ks. esim. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948, YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista 1989 ja YK:n vammaisten oikeuksien julistus 1975.

⁶ HE 309/1993 vp.

hallintoa. Opetustoimi on osa julkishallintoa ja täten kyseiset vaatimukset koskevat myös sen toimintaa.

Perusopetuksen järjestämisvelvollisuus on kunnilla. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Kunta voi järjestää palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai kunta voi hankkia ne muulta perusopetuksen järjestäjältä⁷. Kunnan vastuulla on kuitenkin huolehtia, että palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Käytännön opetustyötä ohjaa Opetushallituksen laatima perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus laatii kyseisen julkaisun, jossa päätetään perusopetuksen kasvatus- ja opetustyöstä, täsmennetään tavoitteita ja sisältöjä sekä muita opetuksen järjestämiseen liittyviä seikkoja⁸. Opetussuunnitelman perusteet on kansallinen viitekehys, jonka pohjalta laaditaan paikalliset opetussuunnitelmat. Opetushallituksen opetussuunnitelman perusteiden tarkoituksena on taata riittävän yhdenvertainen koulutus koko valtakunnan alueella.

Kaikilla oppilailla on oikeus saada opetusta omien edellytystensä mukaisesti. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen lähtökohtana on sekä Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset lasten ihmisoikeusvelvoitteet että perustuslain mukainen yhdenvertainen oikeus perusopetukseen. Oppilasaines on koko ajan heterogeenisempaa ja opetustoimen on pystyttävä vastaamaan oppilaiden erilaisiin tarpeisiin. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeminen merkitsee yhteisöllisiä ja oppimisympäristöön liittyviä ratkaisuja sekä oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista. Oppilaiden tuen tarve voi vaihdella tilapäisestä jatkuvaan, vähäisestä vahvempaan tai yhden tukimuodon tarpeesta useamman tukimuodon tarpeeseen⁹. Tuen tarpeen syynä ovat useimmiten kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisvaikeudet, aivotoiminnan häiriö, liikuntavamma, lievä kehitysviivästymä, tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus¹⁰. Oppilaiden tuen tarpeeseen vastataan nykyisin kolmiportaisesti yleisen tuen tasolla, tehostetun tuen tasolla ja

⁷ Muita perusopetuksen järjestäjiä voivat olla luvan saanut rekisteröity yhteisö tai säätiö tai valtio. Perusopetuslaki 7 ja 8 §.

⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus. s. 10.

⁹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Määräykset ja ohjeet 2011:20. s. 10.

¹⁰ Hakalehto-Wainio 2012, s. 151-152.

erityisen tuen tasolla. Tavoitteena on vähentää korjaavan tuen tarvetta mahdollisimman varhaisen ja tehostetun tuen keinoin.¹¹

1.2 Lainsäädännön kehitys oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta

Vuonna 1998 toteutettiin laaja koulutuksen kokonaisuudistus, jossa hajanaisesti säännelty ja osittain vanhentunut koulutuksen lainsäädäntö yhtenäistettiin. Uudistus kattoi perusopetuksen, lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, vapaan sivistystyön, taiteen perusopetuksen ja niiden rahoituksen. Opetustoimea koskevan lainsäädännön määrä väheni 26:sta laista kahdeksaan lakiin. Uudistuksella tavoiteltiin koulutuksen sääntelyn keskittymistä aiempaa enemmän koulutuksen laadun varmistamiseen ja arviointiin, lisäksi koulutuksen kansallisia tavoitteita selkeytettiin ja täsmennettiin. Toimilla pyrittiin turvaamaan riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin elinikäisen oppimisen käytännön toteutuminen. Ennen uudistusta peruskouluopetuksesta säädettiin kymmenessä eri laissa ja niiden nojalla annetuissa asetuksissa. Uudistuksen jälkeen kaikki sääntely keskitettiin perusopetuslakiin.¹²

Vuosina 2000-2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi noin 60 prosenttia¹³. Tämän johdosta opetusministeriö asetti ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus esi- ja perusopetuksen erityisopetuksen pitkän tähtäimen kehittämisstrategiaksi. Vuonna 2007 ilmestyi Erityisopetuksen strategia, jossa ohjausryhmä ehdotti erityisopetuksen painopisteen siirtämistä aiempaa selkeämmin oppilaille annettavaan varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisevään toimintaan. Perusopetuslakia ja sen myötä perusopetuksen opetussuunnitelmaa uudistettiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja tukimuotojen osalta. Uudistukset tulivat voimaan 1.1.2011 ja ne otettiin käyttöön jokaisessa koulussa 1.8.2011. Muutoksen tavoitteena oli vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen varhaiseen ja ennaltaehkäisevään oppimisen ja kasvun tehostettuun tukeen¹⁴. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin lähikouluperiaatteen tehokas toteuttaminen ja oppilaiden

¹¹ HE 109/2009 vp.

¹² HE 86/1997 vp.

¹³ Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastuskertomukset 8/2013, tuloksellisuustarkastuskertomus. s. 7.

¹⁴ HE 109/2009 vp. s. 1.

välisen yhdenvertaisuuden parantaminen. Vuonna 2010 perusopetuksen opetussuunnitelman arvopohjaan lisättiin ihmisoikeuksia määrittäviksi keskeisiksi asiakirjoiksi YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, Lapsen oikeuksien sopimus sekä Euroopan ihmisoikeussopimus¹⁵.

Ennen lakimuutosta voimassa olleessa vuoden 1998 perusopetuslaissa oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tuki tapahtui kahdella tasolla, yleisen tuen tasolla ja erityisen tuen tasolla. Yleisellä tuella tarkoitettiin lähinnä kodin ja koulun yhteistyötä, oppimissuunnitelman käyttöä, ohjausta, tukiopetusta, oppilashuoltoa ja kerhotoimintaa. Erityinen tuki käsitti lähinnä osa-aikaisen erityisopetuksen, henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman ja toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen.¹⁶ Lain mukaan oppilas otettiin tai siirrettiin erityisopetukseen riippuen siitä, missä vaiheessa hänelle tehtiin erityisopetuspäätös¹⁷. Vuoden 2011 lakiuudistuksen myötä erityisopetukseen ottamisen ja sirtämisen käsitteistä luovuttiin, koska käsitteiden käytön katsottiin jakavan oppilaat yleisopetuksen ja erityisopetuksen oppilaisiin ja asettavan samalla oppilaat keskenään eriarvoiseen asemaa. Vuoden 1998 laissa erityisopetuksen otto- tai siirtopäätös tehtiin oppilaille, joiden opetusta ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voitu järjestää muuten. Erityisopetuspäätös perustui pitkälti oppilaalle tehtyyn lääketieteelliseen diagnoosiin tai koulun ulkopuolisen asiantuntijan lausuntoon. Oppilaan pedagogisen tuen tarpeen arviointi jäi näiden varjoon. Erityisopetuspäätös oli hallintopäätös, kuten myös erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle tehtävä henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Tämä tarkoitti sitä, että huoltajalla oli mahdollisuus hakea päätökseen muutosta valittamalla.¹⁸

Tavoiteltua varhaista puuttumista ja oppimisen ja koulunkäynnin ennaltaehkäisevää tehostettua tukea ryhdyttiin tarjoamaan vuoden 2011 lakiuudistuksen myötä kolmiportaisesti. Tuen tasot ovat nyt yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki. Yleinen tuki on laadukasta perusopetusta, jossa otetaan huomioon kaikkien oppilaiden edellytykset ja tarpeet. Välittäminen, huolenpito ja myönteinen ilmapiiri ovat avainasioita oppilaan kehityksen ja hyvän oppimisen tueksi. Opettaja ottaa opetuksessaan huomioon oppilaiden erilaiset lähtökohdat. Tuen tarpeisiin vastataan esim. opetusta

¹⁵ Opetushallituksen määräys 18.6.2010. Dno 41/011/2010. Lapsen oikeuksien sopimus lisättiin opetussuunnitelman perusteisiin vasta vajaa 20 vuotta sen voimaantulon jälkeen. Ei siis ole ihme, että sopimus on ollut opetustoimen henkilöstön tiedossa heikosti.

¹⁶ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, kappaleet 4-5.

¹⁷ Jos erityisopetuspäätös tehtiin ennen koulunkäynnin aloittamista, puhuttiin *ottamisesta*. Jos taas päätös tehtiin koulunkäynnin aloittamisen jälkeen, oppilas *siirrettiin* erityisopetukseen.

¹⁸ HE 109/2009 vp. 4-6.

eriyttämällä, tukiopetuksella, pitkäjänteisellä suunnittelulla, osa-aikaisella erityisopetuksella ja kodin ja koulun välisen yhteistyön tehostamisella. Jos yleinen tuki ei ole ollut riittävää, annetaan oppilaalle tehostettua tukea. Tehostettua tukea annetaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan ja koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja. Tuki on luonteeltaan vahvempaa ja pitkäjänteisempää kuin yleinen tuki. Erityistä tukea annetaan oppilaille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei toteudu riittävästi muilla tukitoimilla. Erityisen tuen antamisesta oppilaalle tehdään kirjallinen hallintopäätös, jonka tekemisessä noudatetaan hallintolakia. HOJKS on uudistuksen myötä pedagoginen asiakirja, johon ei enää ole muutoksenhakuoikeutta. Erityisen tuen tasolla tuen tarpeeseen vastataan samoilla tukimuodoilla kuin muillakin tuen tasoilla, sen lisäksi tukimuotoina ovat erityisen tuen päätöksen perusteella annettava erityisopetus ja toiminta-alueittain opiskelu.¹⁹

1.3 Tutkimusongelma ja aiheen raja

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää oppilaan oikeutta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen perusopetuksessa. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvää perusopetuksen sääntelyä peilataan Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tutkimuksen pääkysymys on:

- Mikä on oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen?

Pääkysymystä tukevia alakysymyksiä ovat:

- Miten tuen tarpeeseen tulee vastata voimassa olevan oikeuden mukaan?*
- Miten oppimisen ja koulunkäynnin tuen lainsäädäntö toteuttaa Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden mukaisia ihmisoikeusvelvoitteita?*
- Mikä on oppilaan oikeusturva oppimisen ja koulunkäynnin tukipäätöksissä ja tosiasiallisessa hallintotoiminnassa?*

¹⁹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Määräykset ja ohjeet 2011:20. Opetushallitus. s. 12-15.

Lapsen oikeuksien sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa suosituksissaan useampaan kertaan nostanut esiin Lapsen oikeuksien sopimuksen peruseriaatteen, jonka mukaan kaikessa lapsiin kohdistuvassa hallinnollisessa toiminnassa tulee ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Komitean mukaan Suomen lainsäädännössä ei viitata kattavasti lapsen edun käsitteeseen eikä periaatetta riittävästi ymmärretä tai oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Komitea on lisäksi ilmaissut huolensa vammaisten lasten yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä vahvan alueellisen itsehallinnon aiheuttamista alueellisista ja paikallisista eroista lasten palveluiden resursoinnissa. Komitea on esittänyt huolensa myös siitä, ettei Suomessa ole vielä kukaan Lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämää riippumatonta ihmisoikeusinstituutiota, joka edistäisi ja valvoisi lapsen ihmisoikeuksien toteutumista. Käytettävissä olevat oikeusturvakeinot eivät ole lapsisensitiivisiä ja siten heikentävät lasten oikeusturvaa.²⁰

Useammassa kansallisessa selvityksessä on noussut esille opetuksen järjestäjien käytäntöjen vaihtelut liittyen oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Oppilaat ovat joutuneet epäyhdenvertaiseen asemaan esimerkiksi oppilashuollon palveluiden saatavuuden suhteen. Kuntakohtaiset erot ovat olleet suhteellisen suuria oppimisen tukeen liittyvien palveluiden tarjoamisessa.²¹ Tämä on vaarantanut oppilaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Sen kansainvälisestä merkittävydestä huolimatta, Lapsen oikeuksien sopimus on Suomessa silti edelleen suhteellisen heikosti tunnettu.²² Lapsen oikeuksien sopimuksen 42 artiklan mukaan valtioiden on ryhdyttävä aktiivisiin toimiin saattaakseen sopimus laajasti tunnetuksi, sekä aikuisten että lasten keskuudessa. Jotta sopimuksen turvaamat ihmisoikeudet toteutuvat, täytyy Lapsen oikeuksien sopimuksen näkyä lainsäädäntötyössä, tuomioistuinkäytännössä ja viranomaisohjeistuksissa. Opetustoimella on erityisen merkittävä rooli lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana.

Sen lisäksi, että Lapsen oikeuksien sopimusta on syytä tehdä tunnetuksi, on oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tukemista tutkittu suhteellisen vähän oppilaan oikeuksien näkökulmasta. Oppimisen

²⁰ CRC/C/FIN/CO/4.

²¹ Ks. esim. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47., Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. tai Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastuskertomukset 8/2013. Tuloksellisuustarkastuskertomus.

²² Hakalehto-Wainio 2012. s. 54.

ja koulunkäynnin tuen kentällä on 2010-luvulla tapahtunut melko suuria rakenteellisia muutoksia ja on mielestäni tärkeää, että niitä tutkitaan kasvatustieteellisen näkökulman lisäksi myös oikeustieteen näkökulmasta. Koulumaailma koskettaa jollain tapaa kaikkia suomalaisia jossain vaiheessa elämää, joko oppilaana, huoltajana tai työntekijänä.

Erityisopetukseen liittyvää rahoitusta on uudistettu vuoden 2012 alusta siten, että erityisoppilaiden määrä ei enää vaikuta kunnan tai koulutuksen järjestäjän valtionosuuteen. Perusopetuksen rahoituksesta säädetään nykyisin laissa kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta (1704/2009). Aiemmin erityisoppilaista saadut korotukset saattoivat kannustaa erityisopetuksen siirtoihin. Vaikka rahoituksella on merkittävä rooli tarkasteltaessa tuen tarjoamista, olen rajannut teeman tutkimuksen ulkopuolelle. Rahoitus on oma, laaja kokonaisuutensa, jonka mielekäs käsittely vaatisi oman tutkimuksensa. Vaikka usein esi- ja perusopetuksen katsotaan kulkevan käsikädessä, olen rajannut myös esiopetuksen tarkastelun ulkopuolelle. Perusopetus on huomattavasti pidempikestoinen vaihe lapsen ja nuoren elämässä ja siksi mielekäs tutkimuskohde. Kunnan velvollisuutena on perusopetuksen tarjoaminen sen oppivelvollisille asukkaille. Huomattavan suuri osa oppivelvollisista opiskelee kunnan järjestämässä perusopetuksessa. Kunnan ollessa merkittävin kyseisen palvelun tuottaja on perusteltua tarkastella työssä nimenomaan kunnan järjestämää perusopetusta. Muut opetuksen järjestäjät (rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä valtio) jäävät tässä ainoastaan maininnan tasolle.

Oppilaiden tuen tarpeeseen vastataan erilaisin tukimuodoin. Työssä tarkastellaan perusopetuslain mukaisia tukimuotoja, koska ne ovat olennainen osa tukijärjestelmää. Niiden tarkka sisällöllinen kuvailu ei kuitenkaan ole oikeustieteellisen työn kannalta merkittävää. Muutamaa poikkeusta lukuunottamatta kaikkia tukimuotoja käytetään kaikilla tuen tasoilla, riippuen oppilaan tarpeesta. Erityisen tuen tasolla on omia vahvempia tukimuotojaan, joita tarjotaan vain erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille. Tukimuodot tarkastellaan tuen tasojen yhteydessä.

1.4 Lähdeaineisto ja tutkimusmetodi

Kuten suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta, myös tämän työn tutkimuksellinen ote on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Etusijajärjestystä osoittavia periaatteita ovat lex superior- (ylemmänasteinen normi syrjäyttää alemmanasteisen normin), lex posterior- (myöhempi normi syrjäyttää aikaisemman normin) ja lex specialis -periaate (erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen)²³. Lainopin keskeisimpänä ongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Tämän työn kannalta se tarkoittaa sen selvittämistä, miten oikeussäännöt vastaavat tutkimuskysymykseeni mikä on oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen voimassa olevan oikeuden mukaan. Tarkoituksena on selvittää kuinka käytännössä tulisi oikeusjärjestyksen mukaan toimia.²⁴

Lainoppi pyrkii selventämään oikeusjärjestyksen sisältöä koskevaa epätietoisuutta. Työssäni tutkin oikeusjärjestykseen kuuluvia sääntöjä ja selvitan niiden tosiasiallista sisältöä. Tätä kutsutaan tulkittamiseksi, mikä on lainopin toinen tehtävä. Tulkinnan tarkoituksena on siis välittää oikeusnormin sisältöä. Lainopin toisena tehtävänä on tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisointi luo ja kehittää oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Työssäni tulkitsen ja systematisoin erityisesti Lapsen oikeuksien sopimusta, perustuslakia sekä perusopetuslakia, jotka kuuluvat vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Lain esityöt ja oikeuskäytäntö kuuluvat heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin.²⁵

Tulkinnan tukena käytetään sallittuja oikeuslähteitä eli tutkimuskirjallisuutta. Oikeustieteellistä tutkimuskirjallisuutta koulutusoikeudesta on julkaistu vähän. Suvianna Hakalehto-Wainio on lapsi- ja koulutusoikeuden asiantuntijana tutkinut Lapsen oikeuksien sopimusta sekä oppilaan oikeuksia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Hänen teoksena Oppilaan oikeudet opetustoimessa (2012) käsittelee oppilaan oikeuksia koulumaailmassa nimenomaan Lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämien ihmisoikeuksien näkökulmasta. Teosta on hyödynnetty työssä runsaasti. Olen

²³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006. s. 23-24.

²⁴ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010. s. 20.

²⁵ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010. s. 25. & Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006. s. 21.

hyödyntänyt lisäksi kasvatustieteellistä tutkimuskirjallisuutta, jota löytyy jonkin verran uuden lain mukaisesta kolmiportaisen tuen mallista. Pääpaino on oikeussäännösten ohella lain esitöissä ja virallisjulkaisuissa (esim. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet). Lisäksi merkittävänä lähteenä toimii Lapsen oikeuksien sopimuksen valvonnasta vastaavan lapsen oikeuksien komitean julkaisut (yleiskommentit ja sopimusvaltiolle antamat suositukset). Haasteensa tutkimukselle tuo oikeustapausten puuttuminen. Tulkinta on rakennettava pääasiassa lainsäädännön, sen valmistelumateriaalin, lapsen oikeuksien komitean suositusten sekä virallisjulkaisujen varaan. Oikeustapausten puute luonnollisesti mahdollistaa pohdinnan, pitäisikö oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta syntyä enemmän tulkintakäytäntöä ja laillisuuskannanottoja. Lisäisikö se mahdollisesti oppilaan oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta, vai olisiko sillä päinvastoin esimerkiksi tuen antamista hidastava vaikutus? Työn lopussa esitän de lege ferenda -pohdintaa.

Tutkimus rakentuu siten, että johdannon jälkeen 2 luvussa käsitellään oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännösperusta ja lähtökohdat. Tutkimuksen 3 ja 4 luvuissa käsitellään tarkemmin oppimisen ja koulunkäynnin kolmiportaista tukijärjestelmää. Ennaltaehkäisevää yleistä ja tehostettua tukea käsitellään 3 luvussa ja jälkikäteistä, korjaavaa erityistä tukea 4 luvussa. Tukimuotoja käsitellään niiden tuen tasojen yhteydessä, joilla olen lainsäädännön ja tutkimuskirjallisuuden perusteella katsonut niiden painottuvan. Erityisen tuen tasolla omina erityisinä tukimuotoinaan erityisopetus ja toiminta-alueittain opiskelu olivat sijoittamisensa puolesta selkeitä, muiden tukimuotojen kohdalla jako olisi varmasti voinut hyvin olla myös toisenlainen. Tutkimuksen 5 luvussa esitetään tutkimustyöstä seuranneita johtopäätöksiä. Lopusta löytyvät liitteet.

2.1 Perusopetuksen arvopohjana ihmisoikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistumisen myötä ovat vahvistuneet myös lasten oikeudet. Opetushallitus täydensi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita (2004) 1.8.2010 alkaen lisäämällä perusopetuksen arvopohjaan maininnan tärkeimmistä opetusta ohjaavista ihmisoikeussopimuksista²⁶. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden luvun 2.1 Perusopetuksen arvopohja ensimmäinen kappale kuuluu seuraavasti:

Perusopetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön elinkelpoisuuden säilyttäminen sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. *Ihmisoikeuksia määrittäviä keskeisiä asiakirjoja ovat YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, Lapsen oikeuksien sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.* Perusopetus edistää yhteisöllisyyttä, vastuullisuutta sekä yksilön oikeuksien ja vapauksien kunnioittamista.

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat läheisessä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja niillä on keskenään useita liittymäkohtia. Perinteisesti on katsottu, että perusoikeudet vahvistetaan *kansallisessa* valtiosäännössä ja ihmisoikeudet vastaavasti *kansainvälisissä* sopimuksissa. Sisällöllisesti kyse on pitkälti kuitenkin samoista ihmisyyden perustavanlaatuisista oikeuksista. Voidaan katsoa, että kansainvälisesti tunnustetut ihmisoikeudet määrittävät perusoikeuksien ns. minimitason. Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan ”erityisen tärkeitä ja perustavaa laatua olevia ihmisten oikeuksia”, jotka kuuluvat kaikille yhdenvertaisesti. Ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle jo pelkästään heidän ihmisyytensä perusteella. Pääsäännön mukaan oikeudet tulee turvata kaikille sopijavaltion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilölle riippumatta siitä, kuuluuko henkilön kansalaisuusvaltio sopimukseen vai ei.²⁷ Ihmisoikeussopimukset ovat murtaneet kansainvälisoikeudellisten sopimusten perinteistä ominaispiirrettä siten, että nissä tunnustetaan sopijavaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille oikeuksia ja toisaalta asetetaan sopijavaltioille velvollisuuksia. Perinteisesti ne ovat olleet valtioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia määrittäviä sopimuksia.²⁸

²⁶ Ks. Opetushallituksen määräys 18.6.2010. Dno 41/011/2010.

²⁷ Hallberg ym. 2011. s. 35, 172.

²⁸ Hallberg ym. 2011. s. 172-174.

Nykyisenlainen ihmisoikeuskehitys lähti käyntiin opetussuunnitelmassa mainitusta *YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta* (1948). Julistusta pidetään ihmisoikeuskehityksen käännekohtana, koska se muodosti eräänlaisen määritelmän siitä, mitä ihmisoikeuksilla tarkoitetaan. Sen tarkoituksena oli kattaa koko ihmisoikeuksien kenttä. Taustalla vaikuttivat toisen maailmansodan kauheudet. Ihmisokeuksien julistus on nimensä mukaisesti kansainvälisen yhteisön antama *julistus*, ei sopimus. Julistus ei periaatteessa ole oikeudellisesti sitova, mutta nykyään se mielletään luonteeltaan yhä enemmän velvoittavaksi sopimukseksi. Julistus on toiminut lähtökohtana koko myöhemmälle ihmisoikeuskehitykselle ja sen pohjalta on laadittu useita kymmeniä kansainvälisiä, oikeudellisesti sitovia ihmisoikeussopimuksia. Koska sopimuksista on tullut lähes yleismaailmallisia, voidaan sanoa, että julistuksen ydinsisällöstä on tullut tavanomaista kansainvälistä oikeutta. Tavanomainen kansainvälinen oikeus taas katsotaan kansainvälisen yhteisön kautta siten vakiintuneeksi, että se sitoo myös niitä valtioita, jotka eivät ole liittyneet ihmisoikeussopimuksiin.²⁹

Ihmisoikeusjulistuksen 2 artiklassa on kielletty syrjintä rotuun, sukupuoleen, uskontoon ym. henkilöön perustuvan syyn perusteella. Syrjintäkielto ja ihmisten yhdenvertaisuus on tunnustettu heti sen jälkeen, kun 1 artikla tunnustaa kaikkien ihmisten syntyvän tasavertaisina oikeuksiltaan ja arvoltaan. Sivistyksellisiä oikeuksia on mainittu pääasiassa 26 artiklassa. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada opetusta, opetuksen tulee olla alkeis- ja perusopetuksen osalta maksutonta, opetuksen on pyrittävä ihmisen persoonallisuuden kehittämiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien tunnustamiseen ja suvaitsevaisuuden lisäämiseen. Opetuksen yhtenä tavoitteena on rauhan ylläpitäminen. Julistuksen 7 artiklan mukaan kaikki ovat tasavertaisia lain edessä ja oikeutetut erotuksetta yhtäläiseen lain suojaan. Lasten oikeuksista ei mainita erikseen, mutta 1 artiklassa todetaan kaikkien ihmisten syntyvän tasavertaisina arvoiltaan ja oikeuksiltaan. On siis selvää, että julistetut oikeudet kuuluvat myös lapsiväestölle.

²⁹ Ks. esim. Hallberg ym. 2011. s. 172-174 ja Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus: <http://www.ihmisoikeudet.net/index.php?page=ihmisoikeuksien-yleismaailmallinen-julistus>. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen pohjalta laadittiin YK:n toimesta kaksi merkittävää ihmisoikeussopimusta, *Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (SopS 7-8/1976)* ja *Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (SopS 6/1976)*. Kyseiset sopimukset olivat merkittävässä roolissa suomalaisen perusoikeusuudistuksen suunnittelussa. Ks. HE 309/1993 vp. s. 7.

Euroopan neuvosto³⁰ konkretisoi ihmisoikeuksien julistuksen sopimuksen muotoon. Syntyi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli *Euroopan ihmisoikeussopimus* (SopS 18-19/1990). Sopimus käsittelee pääasiassa vapausoikeuksia, mutta sen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa on taattu hyvin yleisellä tasolla myös oikeus koulutukseen: ”keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen”. Ihmisoikeustuomioistuin³¹ on katsonut, että artikla ei edellytä valtiolta tietynlaista tai tietyn tasoista koulutusta. Sen sijaan se turvaa jokaiselle tasa-arvoisen mahdollisuuden päästä osallistumaan tarjolla oleviin koulutusmahdollisuuksiin. On katsottu, että tämä oikeus puolestaan edellyttää jonkinlaista alkeisopetusta, jolla taataan minimikoulutustaso.³² I osan 13 artikla luo oikeuden oikeusturvaan. Sen mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksen mukaisia oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Syrjinnän kieltäminen puolestaan löytyy sopimuksen I osan 14 artiklasta³³.

2.2 Perusoikeutena yhdenvertainen oikeus sivistykseen

2.2.1 Perusoikeuden luonne

Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat oppilaan oikeuksien perustan. Ne on otettava huomioon niin kaikkia oppilaita kuin yksittäisiä oppilaitakin koskevassa päätöksenteossa. Lapsen oikeudellinen asema on usein hahmotettu lähinnä suhteessa hänen vanhempiansa ja heidän oikeuksiinsa. Moderni lapsioikeus kuitenkin perustuu ajatukseen, jossa lapsi on sekä perheensä jäsen että yhteiskunnan

³⁰ Toisen maailmansodan jälkeen perustettua Euroopan neuvostoa ei tule sekoittaa Eurooppaneuvostoon, joka on Euroopan Unionin toimielin.

³¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvonnasta huolehtii Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuimen ratkaisut ovat sitovia ja ne ovat avainasemassa etenkin, kun tulkitaan ja sovelletaan ihmisoikeussopimusta. Sitoutuessaan sopimukseen, valtio sitoutuu myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Ks. esim. Hallberg ym. 2011. s. 177-178 tai Pellonpää ym. 2012. s. 14.

³² Pellonpää ym. 2012. s. 876-878.

³³ ”Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.” 14 artikla. Suomen perustuslain 6 § on sisällöltään huomattavasti laajempi. Syrjintäkieltoa on täydentänyt vuodesta 2005 12. lisäpöytäkirja, jonka 1 artikla takaa kaikkinaisen syrjinnän kiellon.

jäsen. Lapselle kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet kuten aikuisillekin, omana erityisryhmänään, ilman alaikäisyydestä tai oppivelvollisuudesta johtuvia rajoituksia. Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen lainsäädännössä on vahvistanut myös lasten oikeuksien merkitystä. Julkista tehtävää hoitavilla viranomaisilla on lain mukaan velvollisuus ottaa huomioon ja toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia kaikissa työtehtävissään. Hakalehto-Wainio on todennut, että suomalaisessa opetustoimen kulttuurissa perus- ja ihmisoikeudet näyttäisivät vielä olevan melko huonosti tunnettuja.³⁴

Perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksyttyjä perusarvoja. Perusoikeudet ovat perustuslaissa taattuja yksilön, ja joissakin tapauksissa myös ryhmien³⁵, oikeuksia. Perusoikeudet ovat luonteeltaan *pysyviä*, *perustavanlaatuisia* ja *yleisiä*. Pysyvyydellä viitataan siihen, miten perusoikeudet käsittelevät sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoja, jotka kestävät vuosikymmeniä eteenpäin. Lisäksi se, että perusoikeudet on taattu nimenomaan perustuslaissa, korostaa niiden merkitystä yhteiskunnassa. Suomessa perustuslailla on *korotettu lainvoima*, mikä tarkoittaa, että perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen on vaikeampaa kuin tavallisten eduskuntalakien³⁶. Perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia, koska ne jäsentävät ja määrittelevät yksilön asemaa yhteiskunnassa. Säännösten on tarkoitus vaikuttaa yksilön hyväksi yhteiskunnassa, etenkin julkisen tahon toiminnassa. Perusoikeuksien yleisyydellä tarkoitetaan niiden olevan yleisesti kaikkia ihmisiä koskevia oikeuksia.³⁷

Merkittävin vaikutus perusoikeuksilla on lainsäädäntötyöhön³⁸. Lakien kautta niillä on vahvempi ja suurempi vaikutus ihmisten elämään. Normihierarkian mukaisesti laki ja sitä alemmanasteiset säännökset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n mukaan noudatettava päätöksessään perustuslainmukaista tulkintaa³⁹. Julkisella vallalla (julkisoikeudelliset yhteisöt, valtio, kunnat, kuntayhtymät jne.) on

³⁴ Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 27-28, 30, 42-43. Ks. myös PeVL 58/2006 vp. s. 2-3.

³⁵ Esim. perustuslain 17 §:n mukainen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, jossa säännellään esim. saamelaisten ja romanien oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Tällöin kyseessä on ryhmää koskeva perusoikeus.

³⁶ Korotetun lainvoiman perusta löytyy perustuslain 73 §:stä, jossa säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä.

³⁷ Ks. esim. Arajärvi 2006. s. 43, Ojanen 2003. s. 3-4, Jyränki 2000. s. 275-277.

³⁸ Jyränki 2000. s. 276.

³⁹ Tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Näin ollen myös tuomioistuinten tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen PL:n 22 §:n mukaisesti.

perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvollisuus ulottuu kaikkiin perusoikeussäännöksiin. Osa perusoikeussäännöksistä sisältää lisäksi julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden *edistämisvelvollisuuden*.⁴⁰ Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ulottuu luonnollisesti myös yksityisoikeudellisiin yhteisöihin, siltä osin kuin he käyttävät julkista valtaa. Perustuslain 124 §:n mukaan yksityisten hoitaessa julkisia hallintotehtäviä perusoikeuksien toteutuminen ei saa vaarantua.

Perusoikeudet eivät ole siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään tilanteissa tai missään laajuudessa *rajoittaa*. Toisaalta perusoikeusturvan kannalta on tärkeää, että rajoitukset pidetään mahdollisimman vähäisinä.⁴¹ Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan oikeuden käytön rajoittamista tietyssä tilanteessa tai tietyssä suhteessa⁴². Lasten perusoikeuksien rajoittaminen ei periaatteessa eroa aikuisten perusoikeuksien rajoittamisesta mitenkään. Lasten perusoikeuksia ei voida rajoittaa vain heidän alaikäisyytensä perusteella. Sen sijaan rajoittaminen voi olla mahdollista lasten erityiseksi suojelemiseksi. Oli sitten kyse aikuisten tai lasten perusoikeuksien rajoittamisesta, on toimissa noudatettava perusoikeuksien rajoittamiselle annettuja vaatimuksia⁴³.⁴⁴

Jos kouluissa nähdään tarpeelliseksi perusoikeuksien rajoittaminen jossain tilanteessa, on järjestelyn täytettävä kaikki perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa lastensuojelulain uudistuksen yhteydessä todettiin, että lasten perusoikeuksia rajoitettaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteisiin. Rajoitukset eivät saa olla laajempia kuin mitä lapsen edun suojaaminen välttämättä vaatii.⁴⁵ Kuten Hakalehto-Wainio on todennut, koulutoiminnan luonne huomioon ottaen lähtökohtana voidaan pitää, ettei oppilaiden perusoikeuksia tarvitse koulussa rajoittaa. On vaikea löytää sellaista

⁴⁰ HE 309/1993. s. 30. Perustuslain 16 §:n 1 momentin oikeus maksuttomaan perusopetukseen on yksi tällaisista "edistämisvelvollisuussäännöksistä". Oikeus on julkisen vallan turvattava subjektiivisena oikeutena ja sen toteuttaminen vaatii julkiselta vallalta aktiivisia toimia. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen on turvattava kaikissa olosuhteissa, riippumatta esim. tarkoitukseen varatuista määrärahoista.

⁴¹ HE 309/1993 vp. s. 32.

⁴² Arajärvi 2011. s. 48.

⁴³ Rajoitusten tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin, rajoituksen on oltava tarkkarajainen ja täsmällinen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoittamisessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Ks. tarkemmin PeVM 25/1994 vp. Kohdassa Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa.

⁴⁴ Hakalehto-Wainio 2012. s. 276.

⁴⁵ PeVL 58/2006 vp. s. 3.

pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka sallisi perusoikeuksien rajoittamisen. Sivistystyöstä tulee huolehtia muilla keinoin.⁴⁶

2.2.2 Perustuslain mukainen oikeus yhdenvertaisuuteen

Oppilaan oppimista ja koulunkäyntiä tuetaan, jos lapsi jonkin ominaisuutensa tai muun seikan vuoksi ei ole oppimisessaan ja koulunkäynnissään samoissa lähtökohdissa muiden lasten kanssa. Oppilasta tuetaan tarvittavin keinoin, jotta parannetaan hänen tosiasiallista yhdenvertaisuuttaan suhteessa muihin oppilaisiin. Oikeuden tukeen luovat perustuslaissa turvatut yhdenvertaisuuden ja sivistyksellisten oikeuksien perusoikeudet.

Yhdenvertaisuus on ensimmäinen perusoikeus, joka löytyy perustuslain perusoikeusluvusta (2 luku). Yhdenvertaisuuden periaatetta voidaankin pitää yhtenä keskeisimmistä perusperiaatteista oikeusjärjestyksessämme. Ihmisten välinen yhdenvertaisuus on edellytys monen muun oikeuden toteutumiselle:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. (Perustuslaki 6 §)

Perustuslain 6 §:n tarkoitus on turvata sekä *muodollinen* että *tosiasiallinen* yhdenvertaisuus yhteiskunnassa.⁴⁷ Muodollisella yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti

⁴⁶ Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 277-278.

⁴⁷ HE 309/1993 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 5 §

merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Esimerkiksi, jos kaksi ihmistä on ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa, heitä tulee kohdella samalla tavalla huomioimatta heidän välillään vallitsevia muita eroja (esim. ikä). Tosiasiallinen yhdenvertaisuus kiinnittää puolestaan huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja pyrkii oikeuden kautta poistamaan vallitsevaa tilaa⁴⁸. Joskus tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Tällöin tarkoituksena tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja toimissa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta⁴⁹. Puhutaan *positiivisesta erityiskohtelusta*, jolla tarkoitetaan sellaisia toimia, joiden tarkoituksena on parantaa tietyn ryhmän (esim. vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita yhteiskunnassa. Koska toimet tähtäävät tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen, eivät ne siten muodostu toisia syrjiviksi.⁵⁰

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleinen yhdenvertaisuussäännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuus lain edessä on perinteisesti merkinnyt vaatimusta yhdenvertaisuudesta nimenomaan lain soveltamisessa. Kun yhdenvertaisuusperiaate kohdistuu lainsoveltajaan, se toimii tuomioistuinten ja muiden viranomaisten päätöksenteossa harkintavallan rajoitusperiaatteena. Yleinen yhdenvertaisuussäännös asettaa luonnollisesti vaatimukset myös lainsäätäjälle. Lähtökohtana on, että laki ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.⁵¹

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Pykälä kieltää sekä *välittömän* että *välillisen* syrjinnän. Käsitteet liittyvät kiinteästi jo mainittuihin muodollisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden käsitteisiin. Välitön syrjintä tarkoittaa muodollisesti erilaista kohtelua, jonkin ei-hyväksyttävän syyn perusteella. Välillinen syrjintä puolestaan usein ilmenee muodollisesti samanlaisena kohteluna, mutta tosiasiallisen erilaisuuden takia johtaa syrjiviin vaikutuksiin. Jotta välillinen syrjintä havaitaan, tulee tarkastella ei vain itse toimintaa, vaan erityisesti toiminnan seurauksia.⁵²

⁴⁸ Esimerkkinä tästä perustuslain 6 §:n 3 ja 4 momentit, joiden tarkoituksena on edistää lasten asemaa yhteiskunnassa sekä edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa.

⁴⁹ Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Viranomaisten käyttämät keinot eivät saa olla ylivoimaisia tai kohtuuttomia. Rajoitusten on oltava niin vähäisiä kuin mahdollista tavoitteiden saavuttamiseksi. Ks. esim. Laakso - Suviranta - Tarukannel 2006. s. 329-333.

⁵⁰ Hallberg ym. 1999. s. 244-245.

⁵¹ HE 309/1993 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 5 §

⁵² Hallberg ym. 1999. s. 242.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on lueteltu erikseen kiellettyjä syrjintäperusteita. Luettelon ei ole tarkoitus olla tyhjentävä. Mainitut syrjintäperusteet on katsottu sellaisiksi, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Ilmaisu ”tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” kattaa perusteet, joita ei ole mainittu luettelossa. Tällaisiksi on katsottu esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, raskaus, asuinpaikka ja sukupuolinen suuntautuminen. Se, että pykälässä on erikseen lueteltu kiellettyjä syrjintäperusteita, eikä vain kielletty kaikenlaista syrjintää, on katsottu lisäävän informatiivisuutta ja käytännön tehokkuutta.⁵³ Perustuslain kiellettyjen syrjintäperusteiden lista on verrattaen laaja. Siinä on mainittu mm. ikä, terveydentila ja vammaisuus, joita ei mainita useimmissa ihmisoikeussopimuksissa.

Jos perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentit edustavat lähinnä muodollisen yhdenvertaisuuden turvaamista, lain 6 §:n 3 ja 4 momentit edistävät puolestaan enemmän tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Kuten aiemmin todettiin, perusoikeudet kuuluvat yhtäläillä myös lapsille⁵⁴. Tätä vahvistaa jo 6 §:n 2 momentin mukainen kielto syrjiä iän perusteella. Käytännössä ongelmia saattaa kuitenkin aiheuttaa kysymys siitä, kuka käyttää alaikäisen puhevaltaa perusoikeuksia koskevissa asioissa. Kansainvälisenä kehityssuuntana onkin ollut lasten oikeuksien erityinen tunnustaminen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännöksellä halutaan korostaa lasten tasa-arvoista kohtelua sekä aikuisväestöön nähden että keskenään yhdenvertaisesti. Säännös edellyttää, että jokaista lasta kohdellaan yksilönä, ei vain toiminnan kohteena. Toisaalta lasten katsotaan tarvitsevan erityistä suojelua ja huolenpitoa aikuisväestöön nähden heikomman asemansa vuoksi.⁵⁵

Kouluilla on katsottu olevan keskeinen merkitys syrjinnän ehkäisemisessä, sillä koulu on usein ensimmäinen paikka, jossa lapsi kohtaa syrjintää. Oppilaiden yhdenvertaisuus opetustoimessa voi vaarantua niin valtakunnan tasolla, alueellisesti, kuntatasolla, koulun tasolla kuin oppilasryhmänkin tasolla. Koulun ja oppilasryhmän tasolla mahdollisen syrjinnän tunnistamisesta vastaavat henkilökunta, oppilaat ja huoltajat. Valtakunnan ja alueen tasolla yhdenvertaisuuden toteutumisesta huolehtivat opetustoimen viranomaiset, kunnat, aluehallintovirastot ja laillisuusvalvojat. Kouluissa tapahtuva syrjintä mielletään useimmiten kiusaamiseksi. Syrjintää voi kuitenkin tapahtua kaikessa

⁵³ HE 309/1993 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 5 §

⁵⁴ Perusoikeuksia ei voida rajoittaa vain alaikäisyyden perusteella. Poikkeuksena kuitenkin kunnallinen ääni- ja äänestys-oikeus, johon on lailla säädetty 18 vuoden ikäraja. Perustuslaki 14 §.

⁵⁵ HE 309/1993 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 5 §

koulun toiminnassa. Syrjintää on esimerkiksi jonkun oppilaan tai oppilasryhmän asettaminen muiden kanssa epäyhdenvertaiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Tietyt lapsiryhmät ovat erityisen alttiita syrjinnälle. Tällaisia ovat esim. pakolaislapset tai vammaiset lapset.⁵⁶ Syrjinnälle alttiiden ryhmien kohdalla tulee kiinnittää erityistä huomiota heidän tosiasiallisen yhdenvertaisuutensa toteutumiseen muihin oppilaisiin nähden. Lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että Suomessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi vammaisten lasten oikeuksien asianmukaiseen toteutumiseen⁵⁷.

Suomalainen koulujärjestelmä perustuu tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin. Koulut eivät ole jakautuneet voimakkaasti niin sanottuihin hyviin ja huonoihin kouluihin, ja kaikilla on ainakin periaatteessa yhtäläiset mahdollisuudet jatko-opintoihin. Kuitenkin valtakunnan tasolla on eroja esimerkiksi oppilashuollon laadussa ja saatavuudessa, oppimisen tuen tarjoamisessa ja maksuttomissa koulukuljetuksissa. Peruskoulun oppimistuloksetkin osoittavat oppimisen olevan osin yhteydessä koulun sijaintialueen väestörakenteeseen ja oppilaan perhetaustaan.⁵⁸ Kuntakohtaisten erojen kärjistyminen tulisi estää. Esimerkiksi selvemmällä ja yksityiskohtaisemmalla ohjeistuksella voisi vähentää alueellisia eroja opetustoimessa.

Perustuslain 6 §:n 4 momentti sisältää erityissäännöksen sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Säännöksellä viitataan tasa-arvon toteutumiseen erityisesti työelämässä ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. Kyseiset alat on mainittu, koska tasa-arvon toteutumista on haluttu korostaa juuri näillä tärkeäksi koetuilla yhteiskuntaelämän aloilla. Toisaalta hallituksen esityksessäkin on todettu, että ulkopuolelle jää merkittäviä aloja, kuten esimerkiksi koulutus, joilla tasa-arvon edistäminen on myös tärkeää. On kuitenkin todettu, että perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus edellyttää tasa-arvon toteutumista myös muilla kuin säännöksessä mainituilla aloilla.⁵⁹ Myös koulumaailmassa syrjintää voi tapahtua sukupuolen perusteella. Poikien koulumenestys on keskimäärin heikompaa kuin tyttöjen. Lisäksi oppimisen tuen tarvetta on huomattavasti enemmän pojilla, esimerkiksi vuonna

⁵⁶ Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012. s. 280.

⁵⁷ CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 24-25.

⁵⁸ Hakalehto-Wainio 2012. s. 281. Ks. alueellisista eroista koulupsykologien ja koulukuraattoreiden osallistumisesta oppilashuoltoryhmän kokouksiin Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. s. 68-70.

⁵⁹ HE 309/1993 vp. kohta yksityiskohtaiset perustelut, kohta 1.1, 5 §

2012 erityistä tukea saaneista oppilaista poikia oli 69 prosenttia ja tyttöjä 31 prosenttia⁶⁰. Opetussuunnitelma ja koulun käytännöt ilmeisesti istuvat keskimäärin paremmin tyttöoppilaiden oppimiseen⁶¹, mikä voidaan nähdä syrjivänä. Opettajilla saattaa myös olla erilaisia odotuksia tyttö- ja poikaoppilaiden kohdalla. Oppilaiden kanssa työskentelevien tulee tarkkailla omaa toimintaansa ja sitä ohjaavia, mahdollisesti sukupuolen perusteella syrjiviä ajatuksia ja periaatteita.

2.2.3 Perustuslain mukainen oikeus sivistykseen

Vuonna 1995 tuli voimaan laaja perusoikeusuudistus, jonka tarkoituksena oli nykyaikaistaa ja täsmentää suomalaista perusoikeusjärjestelmää. Perusoikeusuudistuksella tavoiteltiin mm. yksilön oikeuksien vahvistamista perinteisten vapausoikeuksien sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (myöhemmin TSS-oikeudet) alueella.⁶² Perusoikeusuudistuksessa perusoikeusjärjestelmää kehitettiin sisällöllisesti⁶³. Merkittävä muutos oli TSS-oikeuksien lisääminen silloisen hallitusmuodon II luvun perusoikeuksiin. Opetustointa oli vanhassa hallitusmuodossa säännelty varsin yksityiskohtaisesti hallitusmuodon VIII luvussa. Käytännössä koulutusta koskevilla säännöksillä ei kuitenkaan ollut kovin suurta oikeudellista merkitystä. Poikkeuksen teki hallitusmuodon 80 §, jossa säänneltiin oppivelvollisuudesta ja maksuttomasta kansakouluopetuksesta. Koska sivistyksellisiä oikeuksia oli jo ennen perusoikeusuudistusta pidetty yleisesti perusoikeuden luontoisina, ne siirrettiin hallitusmuodon II lukuun. Opetusta koskevat säännökset tiivistettiin ja oikeudellista sitovuutta selkeytettiin uudessa hallitusmuodon II luvun 13 §:ssä. Siinä turvattiin maksuton perusopetus, muun opetuksen yhtäläinen saatavuus sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.⁶⁴ Perusopetuksen (aiemmin kansakouluopetuksen) maksuttomuutta koskeva säännös oli kirjoitustavaltaan lähes samanlainen kuin vanhan hallitusmuodon 80 §:ssä ja vaikka sivistyksellisten oikeuksien sääntelyala oli uudessa hallitusmuodon II luvussa aiempaa laajempaa, sivistyksellisen perusoikeussuojan ulottaminen

⁶⁰ Peruskoulun oppilaista 13 prosenttia sai tehostettua tai erityistä tukea. Tilastokeskus. Julkaisu 12.6.2013. http://tilastokeskus.fi/til/erop/2012/erop_2012_2013-06-12_tie_001_fi.html

⁶¹ Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 282.

⁶² Ks. tarkemmin uudistuksen perusteista ja tavoitteista: HE 309/1993. s. 1-3, 14-15, 38.

⁶³ Vapausoikeudet tarkentuivat ja prosessuaaliset oikeudet lisättiin perusoikeuksiin. Kts. HE 309/1993 ja Uoti 2003. s. 140.

⁶⁴ HE 309/1993 vp. s. 21, 71.

koskemaan myös muuta kuin oppivelvollisuuden alaan kuuluvaa opetusta oli uudenlaista, laadullista muutosta⁶⁵. Nykyiseen perustuslakiin perusoikeudet siirrettiin sellaisenaan. Sivistykselliset oikeudet löytyvät perustuslain 16 §:stä:

Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. (Perustuslaki 16 §)

Arajärven mukaan sivistys on yhteiskunnan kehittämisen kannalta välttämätöntä. Kun sivistyksellisiä oikeuksia toteutetaan ja noudatetaan, oletetaan sen lisäävän hyvinvointia.⁶⁶ Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus *maksuttomaan perusopetukseen*. Säännös perustaa jokaiselle subjektiivisen oikeuden⁶⁷ sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen. Opetuksen maksuttomuus tarkoittaa sitä, että opetusta on saatava ilman opiskelijalle siitä aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös siihen liittyvien, välttämättömien opetusvälineiden (esim. oppikirjojen) on oltava maksuttomia.⁶⁸ Jonkin verran epäselvyyttä on aiheuttanut se, mitkä kaikki palvelut tulisi kuulua maksuttomuuden piiriin. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnoissaan, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset sekä riittävän ravinnon koulupäivän aikana⁶⁹. Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan vammaiset tai muuten erityistä tukea tarvitsevat oppilaat ovat oikeutettuja myös maksuttomiin tulkittamis- ja avustajapalveluihin ym. opetuspalveluihin, joita opetukseen osallistuminen edellyttää. Säännös suojaa oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta saada opetusta riippumatta heidän terveydentilastaan tai vammaisuudesta, ja näin ollen edistää nimenomaan tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.

⁶⁵ Uoti 2003. s. 141.

⁶⁶ Arajärvi 2006. s. 1-2.

⁶⁷ ”Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan sellaista lakisääteistä oikeutta, etua tai palvelua, jonka viranomaisen on velvoitettu myöntämään tai järjestämään, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät.” Kts. Laakos, Suviranta & Tarukannel 2006. s. 76.

⁶⁸ HE 309/1993 vp. Kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 13 §.

⁶⁹ PeVM 25/1994 vp. Kohdassa Pykäläkohtainen tarkastelu, 13 §.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti säätelee muun kuin perusopetuksen yhtäläisestä saatavuudesta⁷⁰ ja 3 momentti turvaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden⁷¹. Koska tässä työssä tarkastellaan oppilaan oikeutta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen perusopetuslain mukaan ja vain perusopetuksen tasolla, eivät perustuslain 16 §:n 2 ja 3 momentit ole tarkemmin esillä.

2.3 Lapsen oikeudet

2.3.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen keskeiset periaatteet

2.3.1.1 Lapsen oikeuksien sopimus

Opetussuunnitelman perusteiden arvopohjaan lisättiin vuonna 2010 keskeiseksi ihmisoikeuksia määrittäväksi sopimukseksi Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991). Lapsen oikeuksien yleissopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 1989 ja se tuli voimaan 2.9.1990. Suomessa sopimus tuli voimaan 20.7.1991. Lapsen oikeuksien sopimus on Suomen normihierarkiassa samalla tasolla Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Se on kansainvälisesti merkittävä edistysaskel lapsen oikeuksien määrittämisessä. Sen myötä lasten *tarve* muuttui lasten *oikeudeksi* esimerkiksi maksuttomaan koulutukseen, terveydenhuoltoon ja huolenpitoon. Sen merkittävyyttä korostaa lisäksi se, että se on kansainvälisesti laajimmin ratifioitu asiakirja. Vaikka sopimuksessa on

⁷⁰ Oikeus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä on tarkoitettu kattamaan opetuksen aina esiopetuksesta korkeakouluopetukseen ja aikuisopetukseen asti. Säännöksellä tunnustetaan vahva oikeus elinikäiseen oppimiseen. Oikeus ei ole subjektiivinen, koska kysymyksessä on laajakantoisempi oikeus kuin oikeus perusopetukseen. Oikeudesta säädetään täten tarkemmin lain tasolla. Tarkoituksena on, että säännös asettaa lainsäätäjälle yleisen velvollisuuden huolehtia esimerkiksi siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. *Yhtäläisellä* mahdollisuudella viitataan esimerkiksi siihen, että asuinpaikka ei tosiasiallisesti estä ketään kehittämästä itseään koulutuksen avulla. Ks. tarkemmin: HE 309/1993 vp. Kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 13 §.

⁷¹ Säännöksellä on tarkoitus luoda edellytykset kulttuurin kehitykselle, sillä on myös katsottu olevan kiinteä yhteys sananvapauden perusoikeuteen. Tieteen vapaus merkitsee sen harjoittajan oikeutta valita tutkimuskohteensa ja -menetelmänsä vapaasti. Hallituksen esityksessä todettiin, että myös taiteessa tulee vallita ilmaisun ja menetelmien vapaus, joka osaltaan edistää yhteiskunnallista keskustelua. Opetuksen vapaus tarkoittaa oikeutta opiskella haluamiaan asioita sekä oikeuden opettaa haluamiaan asioita, haluamallaan tavalla.⁷⁰ Vapautta on kuitenkin tulkittava hieman kriittisemmin, sillä opettajien työtä ohjaa (ja rajoittaa) oppilaitosten opetussuunnitelmat, jolloin opettajalla ei ole vapautta tehdä ”mitä vaan”. Pykälän 3 momenttiin kiinnittyy vahvasti perustuslain 123 §, joka takaa yliopistojen itsehallinnon. Yliopistojen itsehallinnon kautta toteutuu käytännössä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Ks. tarkemmin: HE 309/1993 vp. Kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 13 § sekä Hallberg ym. 1999. s. 528.

paljon samoja elementtejä kuin muissa ihmisoikeussopimuksissa, se sisältää sellaisia erityisiä lapsille kuuluvia oikeuksia, joita ei muissa sopimuksissa määritellä. Sopimus on kaiken kaikkiaan poikkeuksellisen laaja, kattava ja yksityiskohtainen.⁷² Lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artikla määrittelee kaikki alle 18 vuotiaat henkilöt lapsiksi. Näin ollen kaikki peruskoulussa opiskelevat oppilaat ovat myös lapsen oikeuksien sopimuksen tarkoittamia lapsia.

Lapsen oikeuksien sopimuksen on katsottu olevan ensimmäinen askel tunnustettaessa lapset aikuisten kanssa yhdenvertaisiksi ihmisiksi. Sopijavaltioiden hallitusten on kunnioitettava ja edistettävä sopimuksessa olevien oikeuksien toteutumista. Heidän on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa, että myös perusopetusta koskevan lainsäädännön ja koko opetustointa koskevan ohjeistuksen tulee toteuttaa Lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteita. Suomessa sopimus on voimassa lain tasoisena ja velvoittaa siten luonnollisesti kaikkia valtion ja kuntien viranomaisia toiminnassaan. Lapsen oikeuksien sopimus on merkittävä oikeuslähde kaikessa lapsiin kohdistuvassa päätöksenteossa ja toiminnassa.⁷³

Lapsen oikeuksien komitea on nostanut esiin neljä sopimuskohtaa, joita se pitää sopimuksen keskeisinä periaatteina. Nämä ovat artiklat 2 (yhdenvertaisuus), 3 (lapsen edun ensisijaisuus), 6 (lapsen oikeus kehitykseen) ja 12 (lapsen osallisuus). Kyseiset periaatteet tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa.⁷⁴ Tässä työssä keskitytään artikloihin 2, 3 ja 12.⁷⁵ Hakalehto-Wainio on todennut, että Lapsen oikeuksien sopimuksen käytännön toteuttaminen on lähtenyt Suomessa liikkeelle hieman takellessa. Sopimukseen ei esimerkiksi vielääkään viitata säännöllisesti lapsia koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä tai tuomioistuimissa.⁷⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artikla tunnustaa kaikkien lasten yhtäläisen oikeuden saada opetusta. 28 artiklan 1 kohdan mukaan perusasteen koulutuksen tulee olla pakollinen ja maksutta kaikkien saatavilla. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin mm. koulunkäynnin

⁷² Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012. 51-52 ja Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 5.

⁷³ Hakalehto-Wainio 2012. s. 51-55.

⁷⁴ Ks. CRC/C/5.

⁷⁵ Artikla 6 tunnustaa jokaiselle lapselle synnynnäisen oikeuden elämään ja edellyttää, että sopimusvaltiot takaavat lapselle henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytykset mahdollisimman täysimääräisesti.

⁷⁶ Hakalehto-Wainio 2012. s. 54-55.

keskeyttämisen vähentämiseksi. Kyseisen velvoitteen voidaan nähdä olevan vahvasti yhteydessä oppilaan koulunkäynnin tukemiseen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 29 artiklan mukaan koulutuksen päämääränä on yksilön kehittäminen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä rauhan edistäminen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo *lapsen oikeuksien komitea*. Lapsen oikeuksien sopimuksen 43 artiklan 1 kohdan mukaisesti lapsen oikeuksien komitea on perustettu tarkastelemaan sopimusvaltioiden edistymistä Lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteiden täyttämässä. Lapsen oikeuksien komitea koostuu kahdeksastatoista ”korkean moraalin ja tämän yleissopimuksen alueelta hyvän asiantuntemuksen omaavasta asiantuntijasta” (43 artiklan 2 kohta). Jäsenet valitaan salaisilla vaaleilla henkilöistä, jotka sopimusvaltiot ovat nimenneet ehdokkaiksi. Jokainen sopimusvaltio voi asettaa yhden henkilön ehdolle. Jäsenten valinnassa on kiinnitettävä huomiota tasapuoliseen maantieteelliseen jakaumaan ja siihen, että keskeisimmät oikeusjärjestykset ovat edustettuina. Jäsenet toimivat tehtävässä henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. He eivät siis edusta mitään tiettyä valtiota, vaan toimivat puolueettomina asiantuntijoina⁷⁷. Jäsenet valitaan nelivuotiskaudeksi ja 43 artiklan 10 kohdan mukaan ”komitea kokoontuu yleensä vuosittain”.⁷⁸ Käytännössä komitea kokoontuu kolme kertaa vuodessa muutaman viikon kestäväälle istuntokaudelle, joissa käsitellään sopimusvaltioiden komitealle toimittamia raportteja Lapsen oikeuksien sopimuksen toteuttamisesta. Lisäksi istuntokaudella hoidetaan muita virallisia tehtäviä, kuten järjestetään yleiskeskustelupäiviä esimerkiksi jostain yleissopimuksen artiklasta tai muusta sopimukseen liittyvästä aiheesta.⁷⁹

Lapsen oikeuksien komitealla on oikeus antaa yleiskommentteja sopimukseen liittyen. Yleiskommenttien tarkoituksena on edistää sopimuksen täytäntöönpanoa ja auttaa valtioita täyttämään raportointivelvollisuutensa. Komitea voi antaa myös yleisiä suosituksia, jotka on

⁷⁷ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 462.

⁷⁸ Ks. tarkemmin esim. vaalien järjestämisestä Lapsen oikeuksien sopimuksen 43 artiklasta.

⁷⁹ Ks. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 462. Lapsen oikeuksien komitean toiminnasta lisää <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>. Esimerkiksi 12.9.2014 järjestettiin yleiskeskustelupäivä aiheesta ”digitaalimedia ja lapsen oikeudet” (Digital media and children’s rights).

laadittu raportoinnissa ilmenneiden tietojen ja muiden lähteiden pohjalta⁸⁰. Yleiskommentit⁸¹ avaavat sopimuksen sisältämiä käsitteitä, tarkentavat sisältöä, ja siten yhtenäistävät ja tehostavat tulkintaa⁸². Ne ovat tärkeä apuväline sopimusta tulkitseville.

2.3.1.2 Yhdenvertaisuus lapsen oikeuksien sopimuksessa

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuksessa tunnustetut oikeudet on taattava kaikille lapsille ilman minkäänlaista erottelua. Kiellettyinä syrjintäperusteina mainitaan esimerkiksi erottelu *lapsen*, hänen *vanhempiensa* tai *huoltajansa* rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, uskonnon, etnisen tai sosiaalisen alkuperän, varallisuuden, vammaisuuden tai muuhun seikkaan perustuvan syyn perusteella. Yleissopimus ei määrittele erikseen syrjintä-termiä, mutta syrjimättömyysartiklan perustavanlaatuaista tärkeyttä on korostettu useaan otteeseen. Lapsen oikeuksien komitea on nostanut syrjimättömyyden esiin kaikissa raporteissaan ja suosituksissaan.⁸³ Syrjimättömyyttä on käsitelty lähinnä suhteessa muihin artikloihin, ei niinkään omana artiklanaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artikla edellyttää valtiolta aktiivisia toimia syrjinnän tunnistamiseen (esim. tilastointia). Kun mahdollinen syrjintä, esimerkiksi jonkin ryhmän kohdalla, on tunnistettu, puuttuminen voi vaatia laajojakin muutoksia lainsäädäntöön, hallintoon ja koulutukseen. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, ettei syrjimättömyysperiaate kuitenkaan tarkoita identtistä kohtelua.⁸⁴ Tarkoituksena on poistaa tosiasiallista syrjintää, sellaista syrjivää käyttäytymistä, joka ei välttämättä näy päälle päin, mutta on syvällä yhteiskunnan rakenteissa.

⁸⁰ Yleisiä suosituksia esim. CRC/C/80 (lapset aseellisissa konflikteissa) ja CRC/C/90 (suositus nuoriso-oikeusjärjestelmästä).

⁸¹ Komitea on antanut tähän mennessä seitsemäntoista yleiskommenttia liittyen Lapsen oikeuksien sopimukseen. Viimeisin yleiskommentti CRC/C/GC/17 2013 koski lapsen oikeutta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, kulttuurielämään ja taiteisiin ("the right of the child to rest, leisure, play recreational activities, cultural life and the arts"). Ks. kaikki yleiskommentit http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11.

⁸² Esim. yleiskommentti 14 (CRC/C/GC/14), jossa teemana lapsen edun ensisijaisuus, avaa lapsen edun käsitettä. Kaikkia yleiskommentteja ei ole käännetty suomen kielelle.

⁸³ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 27.

⁸⁴ CRC/GC/2003/5. Kohta 12: Article 2.

YK on määritellyt syrjinnän käsitettä ja todennut, että syrjintä merkitsee mitä tahansa erottelua, poissulkemista, rajoitusta tai oikeutusta, perustuen mihin tahansa seikkaan. Syrjivä erottelu vaikuttaa mitätöivästi tai heikentäen kaikkien ihmisten oikeuteen tasavertaisesti nauttia tai harjoittaa kaikkia oikeuksiaan ja vapauksiaan.⁸⁵ Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan todennut pienten lasten olevan erityisen alttiita syrjinnälle heidän voimattomuutensa vuoksi. Pienten lasten oikeuksien toteutuminen on lisäksi lähes kokonaan riippuvaista muista. Kommentissa todetaan, että syrjintää on esimerkiksi puutteellinen huomio ja huolenpito, rajoitettu oppimis- ja koulutusmahdollisuus sekä tunteiden ja mielipiteiden rajoittaminen. Myös lapsen kohdistetut kohtuuttomat odotukset voidaan nähdä syrjivinä.⁸⁶

Yhdenvertaisuus (syrjimättömyys⁸⁷) on meillä perusoikeus ja keskeinen hallinto-oikeudellinen periaate. Suomessa yhdenvertaisuuden on katsottu toteutuvan pääasiassa hyvin. Tästä huolimatta Hakalehto-Wainion mukaan on syytä kiinnittää huomiota lapsia koskevaan syrjintään. Lapsia koskevia ratkaisuja saatetaan perustella heidän tarpeellaan saada erityistä suojelua, vaikka tosiasiallisesti kysymys saattaa olla syrjinnästä. Toiminnan ohjenuoraksi tulisi ottaa periaate, jonka mukaan kysymys on aina yhdenvertaisuuden loukkaamisesta, mikäli erottelu ei ole välttämätöntä lapsen suojelemiseksi. Esimerkiksi erityistä tukea saavien lasten erilliset koulut ovat lasten edun mukaisia, jos erottaminen muista on välttämätöntä heidän muiden oikeuksiensa täysimääräiseksi käyttämiseksi.⁸⁸ Kouluilla on keskeinen merkitys taistelussa syrjintää vastaan, sillä se on usein ensimmäinen paikka, jossa lapsi joutuu alttiiksi syrjinnälle. Koulussa yhdenvertaisuuden toteutuminen on taattava monella eri tasolla. Oppilailla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus nauttia perustuslain turvaamasta oikeudesta opetukseen, mutta myös esimerkiksi oppilashuollon palveluista, joista löytyy edelleen puutteita useassa kunnassa.⁸⁹

Valtakunnan tasolla on huolehdittava, että kaikkien oppilaiden oikeudet toteutuvat tasavertaisesti riippumatta siitä, missä kunnassa oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan. Myös kunnan sisällä oppilaiden oikeus opetukseen tulee toteutua yhdenvertaisesti riippumatta esimerkiksi siitä, missä

⁸⁵ Human Rights Committee, General Comment 18, 1989. Kohdat 6-7.

⁸⁶ Ks. CRC/C/GC/7. Kohta 11.

⁸⁷ Tekstissä käytetään rinnakkain termejä *yhdenvertaisuus* ja *syrjimättömyys*.

⁸⁸ Hakalehto-Wainio 2012. s. 68.

⁸⁹ Ks. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 27-32. Myös Hakalehto-Wainio 2012. s. 67-69. Oppilashuollon taso vaihtelee kunnittain, ks. Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2013. s. 56-57.

koulu sijaitsee. Tällaiset seikat saattavat vaatia erityisiä toimenpiteitä yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Lapsen oikeuksien komitea onkin ilmaissut huolensa eroavaisuuksista eri alueiden välillä valtion sisällä. Kehitystä haittaavana tekijänä se on nähnyt esimerkiksi vastuun delegoimisen paikallisille ja alueellisille viranomaisille, sillä se ”näyttäisi estävän lasten oikeuksien yleissopimuksen periaatteiden ja määräysten täyden ja tasapuolisen täytäntöönpanon paikallisten ja alueellisten tulkinta- ja soveltamiserojen ja erilaisen budjetoinnin takia”.⁹⁰ Oppilaiden yhdenvertaisuus voi vaarantua myös esimerkiksi tilanteissa, joissa oppilas opiskelee pätemättömän opettajan ohjauksessa tai valinnanmahdollisuudet omassa koulussa ovat huomattavasti niukempia kuin muissa kunnan kouluissa. Myös arvioinnin ja kurinpidon johdonmukaisuuden puute voi saattaa oppilaat epäyhdenvertaiseen asemaan.⁹¹ Oppikirjojen ja opetussuunnitelmien tulee osaltaan edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Esimerkiksi oppikirjoissa miessukupuolen on todettu edelleen olevan enemmän esillä kuin naissukupuolen⁹², mikä saattaa pitää yllä syrjiviä käsityksiä ja perinteitä.

Tietyt lapsiryhmät, jotka jonkin ominaisuutensa takia eroavat muista oppilaista, ovat erityisen alttiita syrjinnälle. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi maahanmuuttajalapset, vähemmistöön kuuluvat lapset ja vammaiset lapset. Valtion velvollisuutena on kiinnittää huomiota tällaisten erityisryhmien tunnistamiseen ja tarvittaessa järjestää erityisiä toimia, jotta heidän todellinen yhdenvertaisuutensa toteutuisi. Tällainen *positiivinen erityiskohtelu* tarkoittaa tiettyyn ryhmään kuuluvien henkilöiden asettamista etuoikeutettuun asemaan yhdenvertaisuuden parantamiseksi⁹³. Kun tavoitellaan tosiasiallista tasa-arvoa, erilainen kohtelu on sallittua ja siihen voi olla jopa velvollisuus. Apulaisoikeusasiamies on kuitenkin todennut, että positiivinen erityiskohtelu on lopetettava, kun sen tavoitteet on saavutettu⁹⁴. Lapsen oikeuksien komitea on katsonut, että Suomessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota mm. vammaisten lasten oikeuksien asianmukaiseen

⁹⁰ CRC/C/15/add.132, kohta 10.

⁹¹ Hakalehto-Wainio 2012. s. 69.

⁹² Ks. tarkemmin sukupuolijäsenyyksestä perusopetuksen oppikirjoissa Tainio & Teräs: Sukupuolijäsenyyksien perusopetuksen oppikirjoissa. Opetushallitus raportit ja selvitykset 2010:8.

⁹³ Apulaisoikeusasiamies on todennut päätöksessään, että maahanmuuttajanaishille ja -miehille varatut uimahallin uintivuorot eivät ole olleet syrjiviä, vaan kyseessä on ollut positiivinen erityiskohtelu, jonka tarkoituksena on ollut olla sallittua ja oikeasuhteista. Positiivista erityiskohtelua on perusteltu mm. kotoutumisen edistämiseen liittyvillä erityistarpeilla. Heille varattu uintiaika ei myöskään ole ollut epäsuhteessa yleisiin uintivuoroihin verrattuna. Ks. AOA 208/4/08.

⁹⁴ Ks. Dnro AOA 208/4/08.

toteutumiseen⁹⁵.⁹⁶ Onko esimerkiksi vammaisten lasten erityiskoulut positiivista erityiskohtelua vai tosiasiaassa syrjivää toimintaa?

Apulaisoikeusasiamies totesi, että yhdenvertaisuus ei toteutunut opetusjärjestelyissä, joissa oppilas opiskeli reilun kuukauden ajan erillisessä opetustilassa koulun käytävällä koulunkäynninohjaajan avustuksella. Opetuksesta vastasi rehtori, joka vastasi samanaikaisesti myös toisessa tilassa opiskelevan luokan opetuksesta. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että erilaiseen asemaan asettaminen on sallittua vain erityisestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävissä olevasta syystä. Oppilaan kohdalla menettelyyn oli vaikuttanut ennemminkin opettajan ja oppilaan vanhemman väliset yhteistyön ongelmat, ei oppilaasta johtuvat syyt. Oppilas oli joutunut epäyhdenvertaiseen asemaan muihin nähden henkilöön liittyvän syyn (perhesuhteet) perusteella.⁹⁷

Lapsen oikeuksien sopimus turvaa syrjinnälle alttiiden ryhmien oikeuksien toteutumista omilla artikloillaan⁹⁸. Tämän työn kannalta merkittävin näistä on 23 artikla, joka turvaa vammaisten lasten oikeuksia ja tunnustaa vahvasti oikeuden inklusiiviseen opetukseen. Vuonna 2006 hyväksytyn vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa määritellään vammaisuus seuraavanlaisesti: ”Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.” Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevissa yleisohjeissa todetaan, että ”ihmisellä voi olla toiminnanvajuus fyysisen, älyllisen tai aistivamman, lääketieteellisten seikkojen tai mielisairausten vuoksi. Tällaiset vammat tai sairaudet voivat olla luonteeltaan pysyviä tai ohimeneviä.”⁹⁹ Suurin osa oppilaista, jotka saavat tukea

⁹⁵ Ks. myös Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2. s. 14-16.

⁹⁶ Hakalehto-Wainio 2012. s. 69-70. Ahtela ym. 2006. s. 42-43. Ks. myös Kuka ei kuulu joukkoon? Lasten ja nuorten kokemaa syrjintää Suomessa. Sisäasianministeriön julkaisuja 36/2010, josta selviää kuinka paljon syrjintää lasten ja nuorten keskuudessa koetaan.

⁹⁷ Ks. AOA Dnro 3166/4/08.

⁹⁸ Esim. perheettömät lapset (artikla 20), pakolaislapset (artikla 22), vähemmistöjen tai alkuperäiskansojen lapset (artikla 30) ja lapset joiden vapautta rajoitetaan (artiklat 37 ja 40).

⁹⁹ Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet: Johdanto, Johdanto, kohta 17. http://www.vane.to/index.php?option=com_content&view=article&id=81:vammaisten-henkilöiden-mahdollisuuksien-yhdenvertaistamista-koskevat-yleisohjeet&catid=3#17.%20ohje.

oppimisen ja koulunkäynnin haasteisiinsa täyttävät kyseisellä tavalla määritellyn vammaisen henkilön määritelmän ja näin ollen heihin sovelletaan Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklaa.

Vammaisuus on yksi kielletyistä syrjintäperusteista. Vammaisuuteen perustuvalla syrjinnällä tarkoitetaan vammaisuuteen perustuvaa erottelua, ulossulkemista tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttiminen tai käyttäminen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisilla lapsilla on samat oikeudet osallistua päätöksentekoon kuin muillakin lapsilla. Osallistumisen mahdollistaminen saattaa vaatia erityiskoulutusta tai -strategioita, jotta vammaisten lasten näkemys saadaan selville. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan huomauttanut, että usein aikuiset tekevät linjaukset vammaisten lasten puolesta ilman, että lapsia otetaan mukaan prosessiin¹⁰⁰.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan 3 kohdan mukaan vammaisen lapsen apu on suunniteltava niin, että se varmistaa lapsen mahdollisuuden koulunkäyntiin siten, että lapsi sopeutuu mahdollisimman hyvin häntä ympäröivään yhteiskuntaan. Lapsen oikeuksien komitea on ilmaissut huolensa vammaisten lasten koulutukseen pääsyn lisäksi oikeudesta päästä tavalliseen kouluun. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus painottaa voimakkaasti inklusiivista koulutusta. Sen mukaan valtioita vaaditaan varmistamaan, että vammaisia lapsia ei suljeta maksuttoman ja pakollisen koulutuksen ulkopuolelle. Vammaisten lasten tulee päästä inklusiiviseen, laadukkaaseen ja maksuttomaan ensimmäisen ja toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa. Heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti tulee tehdä tarvittavat mukautumisratkaisut ja yleisessä koulujärjestelmässä heidän tulee saada tarvitsemansa tuki tehokkaan koulutuksen varmistamiseksi¹⁰¹.¹⁰²

Lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevassa raportissaan 2011 ilmaissut huolensa mm. siitä, että opettajia ei kouluteta riittävästi työskentelemään vammaisten lasten kanssa. Myös fyysisen ympäristön esteet aiheuttavat eristäytymistä yhteiskunnasta. Komitea on suositellut, että valtio takaa vammaisten lasten yhdenvertaisen oikeuden osallistua yleisopetukseen, varmistaa vammaisille

¹⁰⁰ CRC/C/GC/9, kohta 32.

¹⁰¹ Ks. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, 24 artikla.

¹⁰² Eduskunnan oikeusasiamies on maininnut perusteluissaan lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaiset vammaisen lapsen erityistarpeet sekä 3 artiklan mukaisen lapsen edun. Tapauksessa oli kyse vammaisen lapsen oikeudesta puheterapiaan. Ks. EOA 1846/4/00.

lapsille riittävän määrän henkilökohtaisia avustajia sekä tulkkaus- ja kuljetuspalveluita, kouluttaa opettajia antamaan opetusta vammaisille lapsille ja lapsille, joilla on erityistarpeita sekä tukemaan vammaisten lasten perheitä antamalla heille opetuksen ohjausta.¹⁰³ Suomessa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen ratifiointiprosessi on edelleen kesken.

2.3.1.3 Lapsen edun ensisijaisuus

Yksi Lapsen oikeuksien sopimuksen ydinperiaatteista on sopimuksen 3 artiklassa¹⁰⁴. Sen 1 kohdan mukaan ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimen toimissa¹⁰⁵, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu”. Artikla velvoittaa kaikkia tahoja, jotka hoitavat viranomaistehtäviä, ja se korostaa hallitusten sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden velvollisuutta selvittää toimiensa vaikutusta lapseen, jotta taataan lapsen edun ensisijainen harkinta. Kyseisen artiklan, ja etenkin se 1 kohdan, on nähty olevan avain sopimuksen ymmärtämiseen¹⁰⁶. Se on Lapsen oikeuksien sopimuksen pääsanoma, jonka ymmärtäminen on välttämätöntä sopimuksen toteuttamiseksi käytännössä.

Suomessa lapsen etua¹⁰⁷ on totuttu pohtimaan lähinnä lastensuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Lapsen oikeuksien sopimus tunnustaa kuitenkin lapsen edun paljon laajemmin, koskien kaikkea lapseen liittyvää toimintaa. Etenkin opetustoimessa lapsen edun arviointi on jatkuvasti esillä.¹⁰⁸

¹⁰³ CRC/C/FIN/CO/4, kohta 39-40.

¹⁰⁴ Lapsen oikeuksien komitea on korostanut artiklaa 3 yhdessä artiklojen 2, 6 ja 12 kanssa yhtenä lapsen oikeuksien sopimuksen peruseriaatteena.

¹⁰⁵ ”Toimilla” tarkoitetaan 3 artiklassa päätöksiä, kaikenlaisia toimenpiteitä, ehdotuksia, palveluita, menettelyjä ja muita toimenpiteitä. Myös toiminnan laiminlyönnin on katsottu kuuluvan käsitteen piiriin. Ks. CRC/C/GC/14, kohdat 17-18.

¹⁰⁶ Myös 3 artiklan 2 ja 3 kohdilla on suuri merkitys. Ne luovat valtiolle aktiivisen yleisvelvoitteen, jonka mukaan lasten hyvinvointi on taattava kaikissa olosuhteissa, kunnioittaen samalla vanhempien oikeuksia ja velvollisuuksia. Ks. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 37-38.

¹⁰⁷ Sopimuksen suomenkielistä käännöstä ”lapsen etu” ei ole pidetty kovinkaan onnistuneena. Englanniksi lapsen etu on ilmaistu ”the best interests of a child”. Englanninkielinen ilmaus puhuu lapsen oikeuksista monikossa, millä tarkoitetaan päätöksenteossa ja toiminnassa kaikkien lapsen elämän keskeisten intressien arvioimista. Myös ruotsin kielen ilmausta on pidetty informatiivisempänä kuin suomenkielistä käännöstä. Ruotsiksi ilmaus on käännetty ”barnets bästa” eli tavoitellaan lapsen kannalta parasta mahdollista ratkaisua. Ks. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 37, alaviite 1 tai Hakalehto-Wainio 2012. s. 60-61.

¹⁰⁸ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 37-38. Hakalehto-Wainio 2012. s. 58-59.

Koulumaailma on yksi lapsen elämään eniten vaikuttavista tekijöistä. Siellä tehdään jatkuvasti päätöksiä (opetusmateriaalit, opetustilanne, oppimisympäristö, tukitoimien antaminen jne.), jotka vaikuttavat lapseen sekä välillisesti että välittömästi. Lapsen oikeuksien komitea on todennut viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan olevan valitettavaa, ettei lainsäädännössä viitata kattavasti lapsen etuun, eikä periaatetta riittävästi ymmärretä ja oteta huomioon lapsia koskevassa päätöksenteossa. Komitea on kehottanut Suomea tehostamaan lapsen edun periaatetta kaikissa lainsäädäntö-, hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyissä sekä lapsiin vaikuttavissa toimintapolitiikoissa. Myös tuomioiden ja päätösten perustelut tulisi perustaa tähän periaatteeseen.¹⁰⁹ Hakalehto-Wainio on osaltaan todennut, että Lapsen oikeuksien sopimukseen ei viitata vielääkään säännöllisesti lapsia koskevan lainsäädännön valmistelussa tai tuomioistuinratkaisuisissa¹¹⁰.

Lapsen edun tulee olla kaikessa lapsiin liittyvässä toiminnassa ja päätöksenteossa ensisijainen ohjaava periaate. Suomen lapsen oikeuksien komitealle toimittamasta ensimmäisestä raportista (1993) käy ilmi, että ajateltiin, ettei lapsen oikeuksien sopimuksen ratifiointi aiheuta suurempia muutoksia lainsäädäntöömme. Todettiin, että lainsäädäntömme takasi jos tuolloin lapsen oikeudet merkittävässä laajuudessa.¹¹¹ Komitean raportit kuitenkin paljastavat esimerkiksi lapsen edun käsitteen suppean ymmärtämisen. Se on nähty kapea-alaisesti lähinnä lastensuojeluun ja -huoltoon (esim. lasten huostaanotto, adoptio) liittyvänä asiana, eikä ole ymmärretty lapsen edun ensisijaisuutta *kaikessa* lapsiin liittyvässä toiminnassa. Huomio lienee kiinnittynyt liikaa ns. selkeisiin ongelmatilanteisiin lasten elämässä ja samalla esimerkiksi opetustoimessa tapahtuvien päätösten ja toimien on ajateltu olevan melkeinpä poikkeuksetta lapsen edun mukaisia. Hakalehto-Wainio onkin huomauttanut, ettei opetustoimi saa lukkiutua liikaa vanhoihin traditioihinsa¹¹². Käytäntöjä tulee avata ja uudistaa. Lapsen edun pohtiminen opetustoimessa on erityisen tärkeää, sillä lapsen voi olla itse vaikea puolustaa etujaan koulun perinteisen auktoriteettiaseman vuoksi.

¹⁰⁹ CRC/C/FIN/CO/4. Kohta 26-27.

¹¹⁰ Hakalehto-Wainio 2012. s. 54.

¹¹¹ CRC/C/8/Add.22. Kohta 19.

¹¹² Hakalehto-Wainio 2012. s. 62.

Yksi tekijä, joka on saattanut vaikuttaa siihen, ettei lapsen edun käsitettä ole täysin ymmärretty on se, että Lapsen oikeuksien sopimus ei tarkasti määrittele käsitteen sisältöä¹¹³. Tarkempi määrittely on jätetty tekemättä siitä syystä, että lapsen etu tulee esille toisistaan merkittävästi poikkeavissa tilanteissa, eikä yhtä oikeaa määritelmää siksi ole edes mahdollista antaa. Lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti korostanut, että yleissopimus on nähtävä ja sitä on käsiteltävä *kokonaisuutena*. Jotta voi ymmärtää mitä tarkoitetaan lapsen edulla, täytyy tuntea Lapsen oikeuksien sopimus kokonaisuudessaan. Komitean mukaan lapsen edun toteuttamisessa on kysymys kaikkien lapselle sopimuksen mukaan kuuluvien ihmisoikeuksien toteuttamisesta¹¹⁴. Sopimuksessa lapsen etu on kolmitasoinen. Ensinnäkin se on suoraan sovellettavaa oikeutta, jonka toteutumista voidaan vaatia tuomioistuimessa. Toiseksi se on perustavanlaatuinen oikeusperiaate, jonka avulla tulkitaan avoimia säännöksiä ja kolmanneksi se on menettelysääntö, joka edellyttää, että lapsen etua määriteltäessä on avoimesti osoitettava, että lapsen etu on otettu huomioon ensisijaisena ratkaisuperusteena.¹¹⁵ Valtiot eivät voi käyttää omaa tulkintaansa lapsen edusta esimerkiksi uskonnollisiin syihin vedoten, jos se loukkaa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia¹¹⁶. Haastavuutta lisää se, että lapsen etu ei aina ole ainoa harkittava seikka, vaan kilpailevana etuna voi olla esimerkiksi jonkun toisen lapsen tai lapsiryhmän ihmisoikeudet. Aina on pystyttävä kuitenkin osoittamaan, että lapsen etua on arvioitu ja se on huomioitu ensisijaisena tekijänä.¹¹⁷ Lapsen edun merkityssisältö kytkeytyy aina myös oikeustieteen ulkopuolisiin seikkoihin. Omat kokemukset, arvot ja elämäntilanne vaikuttavat siihen, minkä kukin näkee lapsen edun mukaiseksi ja siksi esimerkiksi vanhempien ja viranomaisen näkemykset lapsen edusta eivät aina kohtaa.¹¹⁸ Käsitykset lapsen edusta voivat vaihdella suuresti eri oikeudenalojen sisälläkin. Tärkeää on pitää lähtökohtana Lapsen oikeuksien sopimuksen käsitys tä lapsen edusta.

¹¹³ Lapsen oikeuksien komitea on antanut keväällä 2013 laajan yleiskommentin lapsen etua koskevasta sopimuskohdasta. Ks. CRC/C/GC/14. Komitea on korostanut lapsen edun käsitteen joustavuutta, jotta se soveltuu tapauskohtaiseen harkintaan. Ks. esim. kohdat 32-35.

¹¹⁴ CRC/C/GC/14, kohta 4.

¹¹⁵ CRC/C/GC/14, kohta 6.

¹¹⁶ CRC/C/GC/8, kohta 26.

¹¹⁷ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 39.

¹¹⁸ Törrönen 1994. s. 107. Esim. lapsen huoltoasioissa vanhempien näkemykset lapsen edusta saattavat vaihdella suuresti. Tällöin viranomaisen tulee nähdä eri intressien ”taakse” ja käyttää lain hänelle suomia oikeuksia, jotta lapsen todellinen etu toteutuu, eikä lasta käytetä esim. vanhempien valtataistelun välineenä. Ks. Törrönen 1994. s. 118.

Lapsen edun ensisijaisuus on lähtökohta, joka rajaa ja ohjaa hallinnollista päätöksentekoa. Lapsen edun saavuttaminen edellyttää aina kokonaiskuvan selvittämistä ja sellaista ratkaisua, joka on lapsen kannalta paras mahdollinen. Lapsen edun mukaista on, että hänelle Lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisinä. Paras mahdollinen ratkaisu edellyttää, että ensin tarkastellaan kaikkia lapsen elämässä tärkeitä intressejä ja tämän jälkeen arvioidaan, millainen ratkaisu toteuttaa kyseiset intressit mahdollisimman täysimääräisesti¹¹⁹. Lapsen edun määrittely on aina viime kädessä aikuisen vastuulla. Se edellyttää kuitenkin aina kuin mahdollista, myös lapsen näkemyksen selvittämistä ja huomioon ottamista. Mikäli lapsen näkemystä ei voida selvittää esimerkiksi iän vuoksi, tulee etua tarkastella objektiivisesti siten, että lapsen perusoikeudet toteutuvat. Objektiivisuuden mittarina voidaan pitää esimerkiksi sitä, että useampi, toisistaan riippumaton arvioitsija, päätyy lapsen etua pohdittaessa samaan lopputulokseen. Julkinen keskustelu ja arvioiden läpinäkyvyys ovat tärkeässä roolissa lapsen etua arvioitaessa. Vaikka Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa lapsen osallisuuden lisäämiseen, ei tätä kehityssuuntaa tule nähdä siten, että lapsen etu olisi yhtä kuin lapsen mielipide. Lapsella on aina oikeus olla ilmaisematta mielipidettään, ja luottaa siihen, että aikuinen tekee hänen puolestaan parhaan mahdollisen ratkaisun. Yksinkertaistaen Lapsen oikeuksien sopimuksen ajatuksen, lapsen edun voidaan nähdä olevan yhtä kuin lapsen ihmisoikeudet ja lapsen omat näkemykset.¹²⁰

Lapsen edun arvioiminen on aina tapauskohtaista. Edun selvittäminen voi vaatia muutakin kuin oikeudellista lähestymistapaa. Esimerkiksi erityisen tuen päätöstä tehtäessä lapsen edun selville saaminen edellyttää usein myös kasvatustieteellistä ja/tai psykologista informaatiota¹²¹. Usein lapsen huoltajat ovat parhaita asiantuntijoita siitä, mikä on heidän lapsensa edun mukaista. Siksi lapsen edun selvittäminen vaatii lapsen oman näkemyksen lisäksi myös huoltajan näkemyksen selvittämistä ja huomioon ottamista. Opetustoimessa erilaiset intressit ovat jatkuvasti törmäyskurssilla. Opettajan etu voi olla eri kuin oppilaan etu tai kunnan taloudelliset intressit voivat olla ristiriidassa koulun koulukuraatoripalveluiden tarpeen kanssa. Oppilaan edun tulee kuitenkin olla ensisijainen harkintaperuste kaikkien muiden tahojen etuihin verrattuna. Lapsen etu tulee ottaa huomioon myös päätöksissä, jotka vaikuttavat lapsiin epäsuorasti. Esimerkiksi opetussuunnitelmaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että se on lapsen edun mukainen, edistää tasa-arvoa,

¹¹⁹ Hakalehto-Wainio 2012. s. 61.

¹²⁰ Nurmi & Rantala 2011. s. 26-27.

¹²¹ Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 63.

sisältää ihmisoikeuskasvatusta ja mahdollistaa riittävän vapaa-ajan. Koulun oppimisympäristön suunnittelussakin tulee ensisijaisena ohjaavana periaatteena olla lapsen etu, ei se mikä on edullisin ja helpoin vaihtoehto.¹²² Päätöksenteossa on pohdittava kokonaisvaltaisesti, mitkä ovat päätöksen tai toimen vaikutukset niille lapsille, joita se koskee. Etujen joutuessa vastakkain lapsen etu ohittaa muut intressit. Esimerkiksi kunnan, viranomaisen tai huoltajan etu on toissijainen lapsen etuun nähden. Jos ratkaisu ei toteuta lapselle voimassa olevassa lainsäädännössä turvattuja etuja, se ei yleensä voi olla lapsen edun mukainen. Ratkaisun löytäminen vaatii eri etujen tasapainottamista, yleensä tämä tarkoittaa haittojen ja hyötyjen vertailua.

Kun ratkaisuvaihtoehtoista on valittu se, mikä parhaiten toteuttaa lapsen etua, täytyy valinta *perustella*. Perusteluista tulee ilmetä miksi se toteuttaa edut paremmin kuin muut ratkaisuvaihtoehdot. Pelkkä lapsen edun mainitseminen ei riitä, tulee osoittaa, että tapauksessa on pohdittu käsitteen sisältöä. Hakalehto-Wainio on listannut niitä erityispiirteitä, joita tulee ottaa huomioon oppilaan etua määriteltäessä. Näitä ovat esim. oppilaan ikä, sukupuoli, terveydentila, kehitystaso, yksilölliset ominaisuudet, oppimistavoitteet, oppimishaasteet sekä vahvuudet ja heikkoudet¹²³. Kyseiset seikat on arvioitava ennen kuin voidaan tehdä kyseisen oppilaan edun mukainen päätös.¹²⁴ Päätöksenteko on aina jonkinlaista ennustamista, koska vaikutukset kohdistuvat tulevaisuuteen.

Lapsen edun käsitteen avoimuus on päätöksenteossa ns. kaksiteräinen miekka, joka mahdollistaa myös sen väärinkäytön. Toisaalta avoimuus mahdollistaa laajan todistusharkinnan ja monititeellisten näkökulmien hyväksikäytön, jolloin parhaassa tapauksessa saadaan lapsen etua parhaiten toteuttava, hyvin perusteltu päätös. Toisaalta käsitteen avoimuus voi olla oikeusturvan kannalta haastava. Se antaa ratkaisijalle lähes vapaat kädet arvioida ratkaisuaineistoa. Lapsen etu saatetaan helposti määritellä esim. organisaation tai ratkaisijan henkilökohtaisesta näkökulmasta. Haluttua ratkaisuvaihtoehtoa on useimmiten vaivatonta perustella jollain ratkaisuaineistosta

¹²² Hakalehto-Wainio 2012. 60-64.

¹²³ Lastensuojelulaissa (417/2007) lapsen etua on pyritty konkretisoimaan luettelemalla niitä seikkoja, joita päätöksentekijän tulee punnita harkitessaan lapsen edun mukaista ratkaisua. Lain 4 §:n mukaan ratkaisun tulisi mm. turvata lapselle tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden ja taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen. On hyvä, että lapsen edun määritelmää on pyritty konkretisoimaan, vaikka haasteensa tuokin kyseisten seikkojen oikeudellisesti tyhjä sisältö. Tämä hankaloittaa esim. tuomioistuimen päätöksentekoa. Päätökseen vaikuttaa aina päätöksentekijän arvomaailma ja elämäkokemus. Ks. esim. Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 164.

¹²⁴ Hakalehto-Wainio 2012. 64-66.

löytyvällä perusteella. Tällaisen päätöksen virheellisyyttä on vaikea osoittaa ja päätöstä on vaikea saada muutettua. Nämä lapsen etuun liittyvät ongelmat saattavat johtaa kaavamaisien ratkaisuvaihtoehtojen suosimiseen ja ratkaisun perustamiseen vain toteamukseen, että ratkaisu on lapsen edun mukainen¹²⁵.¹²⁶ Vahvistamalla lapsen osallistumisoikeutta päätöksentekoon voidaan tehokkaammin taata lapsen edun toteutuminen. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut lapsen osallisuuden ja lapsen edun välistä yhteyttä. Sen mukaan lapsen etu ei voi täysimääräisesti toteutua ilman lapsen mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.¹²⁷

Lapsen edun periaatteen toteuttaminen edellyttää valtion ja kuntien päätöksenteossa *lapsivaikutusten arviointia*. Lapsen edulla viitataan sekä yksittäiseen lapseen että lapsiväestöön kokonaisuutena. Kun lapsen etua arvioidaan lasten ryhmää tai lapsiväestöä yleisesti koskevissa ratkaisuihin, puhutaan päätösten lapsivaikutusten arvioinnista. Lapsiasiavaltuutettu on raportissaan YK:n lapsen oikeuksien komitealle todennut, että Suomessa lapsivaikutusten arvioinnin tulisi olla tehokkaampaa. Se onkin suosittanut, että Suomen hallituksen tulee saattaa lapsivaikutusten arviointi lakisääteiseksi velvollisuudeksi kuntien ja valtion päätöksenteossa, jotta lapsen etu toteutuisi nykyistä paremmin¹²⁸.¹²⁹

2.3.1.4 Lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Päävastuu on laillisilla huoltajilla, mutta sopimusvaltioiden tehtävänä on huolehtia, että oikeus toteutuu myös lainsäädännössä ja

¹²⁵ Hakalehto-Wainio on todennut, että pelko kaavamaisesta päätöksenteosta on ollut aiheellinen. Hallinto-oikeudet eivät päätöksenteossaan juurikaan arvioi lapsen etua, vaan turvautuvat helposti kaavamaisiin ilmaisuihin ratkaisun olevan lapsen edun mukainen. Ylemmät tuomioistuimet viittaavat lapsen edun käsitteeseen, mutta niissäkään ei tarkemmin avata käsitettä. Ks. Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 165.

¹²⁶ Ks. esim. CRC/C/GC/14, kohta 34. Ks. myös Törrönen 1994. s. 121-122, Nurmi & Rantala 2011. s. 31-32 ja Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 166-168.

¹²⁷ CRC/C/GC/14, kohdat 89-91. Ks. myös Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 166. Lapsen osallisuudesta tarkemmin kappaleessa 2.3.1.5.

¹²⁸ Lapsiasiavaltuutetun raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2. s. 17.

¹²⁹ Lapsen oikeuksien komitean selvitystä lapsivaikutusten arvioinnista, ks. CRC/C/GC/14, kohta 99.

hallinnossa. 3 artiklan 2 kohta luo näin ollen valtiolle hyvin aktiivisen velvoitteen lasten suojelun ja huolenpidon turvaamiseksi.¹³⁰

Lapsen oikeuksien sopimus näkee lapset ryhmänä, joka tarvitsee erityistä suojelua ja huolenpitoa. Lapsi poikkeaa aikuisista ikänsä ja kehitystasonsa vuoksi ja tämä näkyy heidän oikeuksissaan ja velvollisuuksissaan. Lähtökohtana on, että lapsi on heikko ja haavoittuvainen, erityistä suojelua tarvitseva. Lapsen oikeus erityiseen suojeluun ja huolenpitoon on kiinteästi yhteydessä 3 artiklan 1 kohdan mukaiseen lapsen etuun. Lapsen oikeuksien komitea on selventänyt yleiskommentissaan 3 artiklan 2 kohtaa. Sen mukaan arvioitaessa 3 artiklan 1 kohdan mukaista lapsen etua, tulee valtion varmistaa myös lapsen välttämätön suojelu ja huolenpito. Tämä tulee nähdä hyvin laajana velvoitteena, ei vain negatiivisen tulkinnan kautta, jossa lapsia suojellaan ns. pahoilta asioilta. Suojelu ja huolenpito tulee nähdä siten, että kokonaisvaltaisesti turvataan lapsen hyvinvointi ja kehitys. Komitean mukaan lapsen hyvinvointi käsittää laajasti tulkittuna materiaaliset, fyysiset ja psyykkiset tarpeet, koulutuksen, tunne-elämään liittyvät tarpeet, rakkauden ja kiintymyksen sekä turvallisuuden tunteen. Lasta tulee suojella kaikenlaiselta väkivallalta, halventavalta käytökseltä kuten myös ikätovereiden painostukselta ja loukkauksilta. Komitean mukaan lasten suojelu ja huolenpito tulee näkyä päätöksenteossa sekä siten, että pohditaan lapsen etua ja suojaa nykytilanteessa, mutta myös pidemmällä tulevaisuudessa. Päätösten tulisi olla sellaisia, jotka turvaisivat lapsen oikeuksien loukkaamattomuuden myös tulevaisuudessa.¹³¹

Koulun toiminta on suunniteltava erityisen suojelun ja huolenpidon näkökulmasta. Koulun tulee arvioida tilanteita, joissa oppilas voi altistua Lapsen oikeuksien sopimuksen vastaiselle kohtelulle. Oppilailla on oikeus käydä koulua ilman minkäänlaista väkivaltaa tai sen uhkaa. Opettajien tulee puuttua aktiivisesti loukkaustilanteisiin ja puuttumiskynnyksen tulee olla erityisen matala. Erityinen suojelu ja huolenpito opetustoimessa ei tarkoita vain esim. kiusaamistilanteisiin tai väkivallan uhkaan puuttumista, vaan koulun velvollisuutena on huolehtia oppilaasta muillakin tavoin. Oppilaiden toimintaa tulee valvoa (loukkausten ennaltaehkäisy), oppilaiden tukeminen ja kannustaminen sekä erityisryhmien huomioonottaminen ovat osa erityistä suojelua ja huolenpitoa.¹³² Suojan ja huolenpidon tarve vaihtelee oppilaan iän ja kehitystason mukaan. Oppimisen ja koulunkäynnin tukea saavat oppilaat eroavat usein jonkin ominaisuutensa vuoksi

¹³⁰ Ks. esim. Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 40.

¹³¹ CRC/C/GC/14, kohdat 71 ja 73-74.

¹³² Hakalehto-Wainio 2012. s. 80-81.

muista oppilaista ja saattavat tämän vuoksi joutua helpommin esim. ikätovereiden tai jopa opettajien henkisen väkivallan kohteeksi. Suojeluun ja huolenpitoon heidän kohdallaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta heillä on tasavertaiset, turvalliset mahdollisuudet ja olosuhteet oppimiseen muiden oppilaiden kanssa.

2.3.1.5 Lapsen oikeus osallisuuteen

Lapsen osallisuutta käsittelevä Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla on yksi yleissopimuksen peruseriaaiteista. Kuten on todettu, Lapsen oikeuksien sopimus tulee nähdä kokonaisuutena. Myös 12 artikla vaikuttaa merkittävästi sopimuksen muiden artiklojen tulkintaan. 12 artikla oli tullessaan merkittävä uusi ihmisoikeusmääräys, joka luo laajan velvollisuuden jatkuvaan vuoropuheluun aikuisväestön ja lapsiväestön välille. Lapsen oikeuksien komitea on antanut Suomelle parannusehdotuksia 12 artiklan toteuttamiseen. Komitea on katsonut, että lapsen oikeus osallisuuteen ei vielä täysin toteudu yleissopimuksen vaatimalla tasolla.¹³³

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan ”sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti”. 12 artiklan 2 kohdan mukaan ”tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisten toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti”.

Lapsen oikeuksien komitea on useaan otteeseen korostanut, että lasta on pidettävä aktiivisena toimijana yhteiskunnassa ja tasavertaisena perus- ja ihmisoikeuksien haltijana aikuisten kanssa. Lapsen osallisuus on kirjattu Suomen perustuslain 6 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja *heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti*”. Perustuslain säännöstä on kuitenkin pidetty kapea-alaisempana kuin Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaa. Artiklan 1 kohdan sanamuoto ”sopimusvaltiot *takaavat*” on erityisen voimakas juridinen termi, joka ei jätä sopimusvaltiolle valinnanvapautta. Sillä

¹³³ CRC/C/FIN/CO/4, kohdat 28-29.

velvoitetaan, että käytössä ovat tehokkaat keinot lapsen näkemyksen selvittämiseen kaikissa häneen liittyvissä asioissa sekä näiden näkemysten huomioon ottamisessa.¹³⁴

Yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella lapsella, *joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä*, on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä häntä koskevissa asioissa. Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, etteivät sopimusvaltiot voi lähteä liikkeelle olettamuksesta, että lapsi *ei kykenisi* ilmaisemaan näkemyksiään. Artiklan ilmaisua ei siten pidä nähdä rajoituksena, eikä lapsen tarvitse millään tavoin ensin osoittaa kykenevänsä mielipiteen muodostamiseen.¹³⁵ Oletuksena on, että jokainen lapsi kykenee jollain tavalla mielipiteen ilmaisuun. Komitea on korostanut, että tutkimusten mukaan lapset kykenevät jo hyvin varhain muodostamaan omia näkemyksiään asioista. Silloinkin, kun he eivät vielä kykene ilmaisemaan niitä puheen avulla. 12 artiklan tehokas täytäntöönpano edellyttää näin ollen myös muiden viestintätapojen tunnustamista. Näitä ovat esim. leikki, kehonkieli, ilmeet ja piirtäminen.¹³⁶ Vaihtoehtoiset viestintämenetelmät ovat tärkeitä myös mm. vammaisten lasten kohdalla, joiden saattaa olla vaikeaa ilmaista näkemyksensä perinteisin keinoin. Vammaisten lasten nähdään olevan erityisryhmänä vielä muitakin lapsia heikommassa asemassa. Niinpä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklassa vaaditaan, että vammaisilla lapsilla tulee olla yhtäläinen oikeus oman näkemyksensä ilmaisemiseen ja sen huomioonottamiseen iän ja kehitystason mukaisesti. Tätä oikeutta tulee saada toteuttaa vammasta riippumatta. Vaihtoehtoisia viestintäkeinoja voivat olla edellä mainittujen lisäksi esim. tulkkauspalvelut.

Lapsen oikeuteen ilmaista näkemyksensä kuuluu kaksi velvoitetta. Ensinnäkin lapsella on *yksilönä* oikeus ilmaista näkemyksensä häntä koskevassa asiassa ja toiseksi *lapsiryhmällä*¹³⁷ on oikeus näkemyksensä ilmaisemiseen.¹³⁸ Lapsen näkemykset (sekä yksilön että lapsiryhmän) on otettava huomioon *lapsen iän ja kehitystason mukaisesti*. Tämä ilmaisu viittaa lapsen valmiuksiin, joita tulee arvioida, jotta näkemykset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon ja lapselle voidaan kertoa miten hänen näkemyksensä ovat vaikuttaneet lopputulokseen. Ei siis riitä, että lasta kuullaan tai hänen näkemyksensä selvitetään muuten, vaan näkemyksille *on annettava painoarvoa* ja ne on otettava

¹³⁴ CRC/C/GC/12, kohta 19.

¹³⁵ CRC/C/GC/12, kohta 20.

¹³⁶ CRC/C/GC/12, kohta 21. Ks. myös CRC/C/GC/7, kohta 14.

¹³⁷ Lapsiryhmällä voidaan tarkoittaa esim. koululuokkaa, vammaisia lapsia, tyttöjä, tietyn maan lapsia jne.

¹³⁸ CRC/C/GC/12, kohta 9. Ks. myös Hakalehto-Wainio 2012. s. 72.

vakavasti huomioon päätöstä tehtäessä. On huomioitava, että ikä yksin ei ratkaise lapsen näkemysten merkitystä. Painoarvoa annettaessa on siis huomiotava molemmat kriteerit. Kehitystaso tarkoittaa kykyä ymmärtää ja arvioida jonkin asian seurauksia. Kehitystason arviointi on aina tapauskohtaista ja sen määrittely haastavaa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan asiayhteydessä sillä tarkoitetaan *lapsen valmiutta ilmaista järkevästi ja itsenäisesti näkemyksiään asioista*. Erityisesti päätökset, jotka vaikuttavat merkittävästi lapsen elämään, edellyttävät erityisen tarkkaa ja oikeanlaista arvioita lapsen kehitystasosta.¹³⁹ Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen oikeudelle ilmaista näkemyksiään ei saisi asettaa ikärajoja. Lasten osallisuus on Suomessa usein sidottu ikärajoin, mikä on ristiriidassa Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Suomen perustuslain kanssa. Lapsen oikeuksien komitea onkin Suomelle antamassaan raportissa kehottanut poistamaan ikärajat kansallisesta lainsäädännöstä ja varmistamaan, että kaikkia alle 18-vuotiaita kuullaan asianmukaisesti.¹⁴⁰

Lapsella on oikeus *vapaasti* ilmaista näkemyksensä *kaikissa* häntä koskevissa asioissa. ”Vapaasti” tarkoittaa, että lapsi voi ilmaista näkemyksensä ilman painostusta ja hän voi valita ilman ohjailua haluaako hän käyttää oikeuttaan. Lasta ei myöskään saa ohjailta eikä painostaa aiheettomasti. Lapsella on oikeus vapaasti ilmaista nimenomaan omaa näkemystään, ei muiden.¹⁴¹ Jotta lapsi voi muodostaa oman näkemyksensä asiasta, tulee hänen saada tarvittavat asiaan liittyvät tiedot. Oikeus tiedonsaantiin liittyy puolestaan vahvasti Lapsen oikeuksien sopimuksen 17 artiklaan, jonka mukaan lasten tulee saada ikänsä ja valmiuksiensa kannalta sopivassa muodossa tietoa kaikista heihin vaikuttavista asioista. Niinpä 17 artiklan toteutuminen on ennakoedellytys sille, että 12 artiklan oikeus osallisuuteen voi toteutua kunnolla.¹⁴² Artiklan ilmausta ”kaikissa lasta koskevissa asioissa” on tulkittava laajasti. Lasta on kuultava aina, jos käsiteltävänä oleva asia vaikuttaa lapseen. Oikeutta ei voida rajoittaa esim. kotona tai koulussa. 12 artiklan 2 kohdassa mainitaan erikseen, että *lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa*. Oikeudelliset toimet kattavat hyvin laajasti kaikenlaiset

¹³⁹ CRC/C/GC/12, kohdat 28-31. Ks. myös Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 122.

¹⁴⁰ CRC/C/FIN/CO/4, kohta 28-29. Ks. myös Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 41. Esim. hallintolain (434/2003) 14.3 §:n mukaan *15 vuotta täyttäneillä* lapsilla on oikeus tulla kuulluksi häntä koskevassa asiassa.

¹⁴¹ CRC/C/GC/12, kohdat 22-25.

¹⁴² CRC/C/GC/12, kohta 82. Osallisuuden (12 artikla) toteutuminen on tiiviissä yhteydessä myös sananvapauteen (13 artikla). Lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin sananvapaus. Sananvapaudella tarkoitetaan lapsen oikeutta muodostaa ja ilmaista mielipiteitään. Sopimusvaltio ei saa estää näkemysten ilmaisua eikä tietojen saantia. Ks. myös CRC/C/GC/12, kohta 81.

tuomioistuinkuulemiset, oikeudelliset hakemukset ja oikeudelliset päätökset. Hallinnolliset toimet puolestaan kattavat laajasti päätöksenteon, sisältäen esim. koulutukseen, lastensuojeluun ja ympäristöön liittyvän hallinnollisen päätöksenteon.¹⁴³ Ehdottoman tärkeää on huomata, että oman näkemyksen ilmaisu on lapselle *oikeus*, ei velvollisuus. Niin halutessaan, lapsi ei koskaan ole velvoitettu osallistumaan. Tähän liittyen on kuitenkin aikuisten tehtävänä varmistaa, että osallistumattomuus ei johdu esim. tiedon puutteesta tai pelon ilmapiiristä, vaan aidosti omasta tahdosta. Prosessien ja mm. kuulemistilanteiden on oltava lapsiystävällisiä. Esimerkiksi kuulemistilanteet tulisi rakentaa lapsiystävällisiksi siten, että huomiota kiinnitetään mm. ympäristöön, kielellisiin ilmaisuihin ja jopa aikuisten vaatetukseen¹⁴⁴.

Lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä ja saada sille asianmukainen painoarvo on lapsen osallisuutta. Kuten joskus virheellisesti ymmärretään, tämä ei tarkoita päätösvalan tai vastuun siirtämistä aikuisilta lapsille. Kuitenkin jollain tasolla se tarkoittaa aikuisen vallan jonkinasteista heikkenemistä. Hakalehto-Wainio on todennut, että tätä voi olla vaikea hyväksyä sellaisilla aloilla, joissa perinteisesti aikuisten auktoriteetilla on ollut suuri merkitys, kuten esimerkiksi kouluissa.¹⁴⁵ Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan tehokasta toimeenpanoa hidastavat eniten perinteiset ja kulttuuriset näkemykset lapsen asemasta yhteiskunnassa¹⁴⁶. Voidaankin sanoa, että Lapsen oikeuksien sopimuksen tehokas täytäntöönpano ei edellytä ainoastaan lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia muutoksia yhteiskunnassa, vaan todellisuudessa muutoksen tulee lähteä syvemmältä, perinteisten yhteiskunnallisten ja kulttuurillisten arvojen ja asenteiden muuttamisesta. Tämä puolestaan edellyttää Lapsen oikeuksien sopimuksen tuomista aktiivisesti kansalaisten tietoon, erityisesti niiden ammattiryhmien, joiden työskentelyyn se olennaisesti vaikuttaa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla korostaa lapsen itsemääräämisoikeutta. Itsemääräämisoikeus on lapsen iän ja kehityksen mukaan vahvistuva oikeus, joka siirtää asteittain päätösvaltaa huoltajalta lapselle täysi-ikäisyyteen mennessä¹⁴⁷. Lapsen osallisuus on samalla lapsen opettelua sosiaaliseen toimintaan yhteiskunnassa, vastuunkantokyvyn ja riskienhallintataitojen

¹⁴³ CRC/C/GC/12, kohdat 32-33. Ks. myös Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 122.

¹⁴⁴ Ks. CRC/C/GC/12, kohta 34.

¹⁴⁵ Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 76.

¹⁴⁶ Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 120.

¹⁴⁷ Hakalehto-Wainio & Nieminen (toim.) 2013. s. 42.

opettelua. Tämän vuoksi Pajulammen mukaan osallisuus tarkoittaa myös oikeutta tehdä ns. vääriä valintoja. Hänen mukaansa lapsen näkemyksiä ei pitäisi sivuuttaa silloinkaan, kun hän näyttäisi olevan objektiivisesti katsoen väärässä, ellei kysymys ole erityisen painavasta ja kauaskantoisesta asiasta, joka merkittävästi uhkaa lapsen etua¹⁴⁸. Lapsen osallisuutta on saatettu kaventaa perustelemalla sitä lapsen erityisellä suojelun tarpeella. Lapsen osallisuuden ja lapsen suojelun välinen jännite nousee usein esille. On huomattava, että valtio on velvollinen suojelemaan lapsen kaikkia oikeuksia, sekä oikeutta osallisuuteen että erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Mm. Pajulammen osoittamassa tilanteessa tulee punnita toisaalta lapsen oikeutta osallistua, toisaalta valtion (ja aikuisen) velvollisuutta suojella lasta ja toteuttaa hänen etuaan.

Osallistumisen käsite kuvastaa lasten ja aikuisten välistä vastavuoroiseen kunnioitukseen perustuvaa tiedon jakamista ja vuoropuhelua, jossa lapset voivat oppia miten heidän näkemyksensä yhdessä aikuisten näkemysten kanssa otetaan huomioon ja miten ne vaikuttavat päätöksentekoon. Ei ole tarkoitus, että lasten osallisuus olisi vain hetkellinen teko, vaan tavoitteena on aikuisten ja lasten jatkuva vuoropuhelu kaikissa lapsen elämään liittyvissä toimissa ja menettelyissä.¹⁴⁹ Osallisuutta ei pitäisi nähdä pelkästään esimerkiksi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyvänä, vaan osallisuuden tulisi koskea myös pieniä, henkilökohtaisia kysymyksiä esimerkiksi kotona ja koulussa. Tärkeintä on antaa lapselle mahdollisuus osallistua ja ilmaista mielipiteensä, vaikka osallisuuden lopputulos ei aina välttämättä seuraa lapsen omaa näkemystä. Kuten aikuisillakin, mahdollisuus mielipiteen ilmaisuun ei aina tarkoita sen toteutumista.¹⁵⁰ Arvioitaessa onko osallisuus toteutunut, tulee kiinnittää erityistä huomiota perusteluihin. Jos lapsen mielipidettä ei oteta huomioon, tulee se pystyä perustelemaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta¹⁵¹. Päätöksentekijän on kerrottava lapselle prosessin lopputuloksesta ja selvítettävä, miten hänen näkemyksensä otettiin huomioon. Lopputuloksen läpikäyminen osoittaa, että näkemykset on otettu vakavasti, eikä kuuleminen ole ollut pelkkä muodollisuus.¹⁵²

¹⁴⁸ Ks. Pajulammi, Henna: Lapsen oikeus osallistua. s. 107. Teoksessa Hakalehto-Wainio & Nieminen (toim.) 2013.

¹⁴⁹ CRC/C/GC/12, kohdat 3 ja 13.

¹⁵⁰ Hakalehto-Wainio & Nieminen 2013. s. 112-113.

¹⁵¹ Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012. s. 77.

¹⁵² CRC/C/GC/12, kohta 45.

Koulu on tärkeä paikka oppilaalle opeteltaessa sosiaalista toimintaa yhteiskunnassa. Lapsen oikeuksien komitea korostaakin osallisuuden merkitystä koulumaailmassa. Komitean mukaan lasten näkemykset tulisi ottaa huomioon erityisesti oppimisympäristöjä ja opetussuunnitelmia suunniteltaessa.¹⁵³ Suomalaiset peruskoululaiset kokevat tulevansa huonosti kuulluksi koulutoiminnassa. Heistä 24 % kokee ettei tule kuulluksi koulussa ja 43 % ei tiedä miten voisi vaikuttaa koulun asioihin¹⁵⁴. Luvut ovat edelleen suhteellisen suuria, mutta parannusta on kuitenkin tapahtunut 2000-luvusta alun tilanteesta. Jotta kehityssuunta jatkuu, oppilaiden osallisuutta tulee kehittää jatkuvasti koulutoiminnassa. Oppilaiden tulee saada ilmaista lapsiryhmänä mistä asioista he koulussa pitävät ja mistä eivät. Heidän mielipidettään tulisi tiedustella esimerkiksi koulujärjestelmän kehittämisessä lapsiystävällisemmäksi, oppimisympäristöihin liittyvissä asioissa sekä turvallisuuteen ja tukijärjestelyihin liittyvissä asioissa¹⁵⁵. Tilanteet, joissa koululla on hyväksyttävä syy olla kuulematta oppilasta, ovat erittäin poikkeuksellisia¹⁵⁶. Lähtökohdaksi kannattaakin ottaa lapsen näkemyksen selvittäminen kaikissa tilanteissa.

2.3.2 Oppilaan oikeusturva

2.3.2.1 Lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen raportointivelvollisuus

Lapsen oikeuksien sopimuksen 44 artikla asettaa kaikille sopimusvaltioille velvollisuuden raportoida lapsen oikeuksien komitealle niistä toimenpiteistä, joilla on pantu täytäntöön lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. *Raporteissa* selvitetään lasten ihmisoikeustilannetta kyseisessä valtiossa, mahdollisia ongelmia ja haasteita sekä esitetään ne keinot, joilla lasten ihmisoikeustilanne saadaan valtiossa sopimuksen vaatimalle tasolle. Myös tapahtunut kehitys raportoidaan antamalla mm. tilastotietoja. Sopimusvaltio toimittaa ensimmäisen raportin komitealle kahden vuoden kuluttua yleissopimuksen voimaan astumisesta ja tämän jälkeen

¹⁵³ CRC/C/GC/12, kohdat 105-109.

¹⁵⁴ Ks. Kouluterveyskysely 2013. <http://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely>.

¹⁵⁵ Hyvä vaikutuskanava on esim. koulun oppilastoimikunta. Lapsiasiavaltuutettu onkin suositellut, että Suomen hallitus parantaisi lasten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa koulun arkeen säätämällä siitä laissa ja vahvistamalla oppilaskuntatoimintaa etenkin alakouluissa. Ks.. Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle 2011. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2. s. 20.

¹⁵⁶ Hakalehto-Wainio 2012. s. 78.

raportoidaan viiden vuoden välein. Istuntokaudellaan komitea käsittelee maaraportteja ja antaa niiden pohjalta *suosituksensa*. Suosituksessaan komitea ottaa kantaa lasten ihmisoikeustilanteeseen ja edistämistoimiin, sekä antaa ehdotuksensa siitä, miten sopimuksen sisältämät periaatteet voitaisiin toteuttaa. Komitea on esittänyt toiveen, että sopimusvaltioiden toimittamat raportit olisivat ytimekkäitä ja keskittyisivät tärkeimpiin täytäntöönpanotoimiin, kuitenkin niin, että ne eivät ole sisällöltään liian pintapuolisia, jotta saadaan selville todellinen sopimusvaltiossa vallitseva tilanne ja pystytään antamaan mahdollisimman tehokkaita suosituksia.¹⁵⁷

Suomi on laatinut lapsen oikeuksien komitealle neljä määräaikaishuollettua¹⁵⁸. Viimeisin määräaikaishuolletti toimitettiin heinäkuussa 2008. Lapsen oikeuksien komitea käsittelee raportin kesäkuussa 2011 ja antaa sen pohjalta suosituksensa. Raportissa käytiin läpi sopimuksen artikkelit teemoittain. Siinä oli selvitetty mm. lainsäädännölliset toimenpiteet ja eri tahojen ajamat politiikat ja ohjelmat. Artiklojen käsittelyn yhteydessä nostettiin esille ne suositukset, jotka komitea oli edellisessä suosituksessaan antanut.¹⁵⁹ Lapsiasiavaltuutettu antoi vuonna 2011 lapsen oikeuksien komitealle oman arvionsa lapsen oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Raportti täydensi Suomen valtion komitealle 2008 toimittamaa neljättä määräaikaishuollettua¹⁶⁰. Seuraava määräaikaishuolletti annetaan heinäkuussa 2017.

Lapsen oikeuksien komitean antama suositus on nimensäkin mukaisesti käytännössä vain suositus. Rooli on neuvoa antava ja toimintaa ohjaileva. Suosituksen mukaisten toimien toteuttamatta jättäminen ei aiheuta sopimusvaltiolle minkäänlaisia sanktioita. Sanamuodotkin, joilla parannusehdotukset on ilmaistu, ovat tyyliltään neuvovia, esim. ”komitea suosittelee” tai ”komitea kehottaa”.¹⁶¹ Koska suositusten noudattamatta jättämisestä ei ole sanktioitu, on lapsen oikeuksien toteutuminen kiinni lähinnä sopimusvaltion halusta. Joillekin valtioille merkitystä voi olla myös esim. kansainvälisellä maineella. Oikeuksien suojaamisen näkökulmasta sanktioiden puute ja raporttien pitkät käsittelyajat johtavat siihen, ettei lapsen oikeuksien komitea pysty tarjoamaan

¹⁵⁷ Ks. tarkat raportointiohjeet CRC/C/58. Ks. myös Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011. s. 464-469.

¹⁵⁸ Ensimmäinen raportti laadittiin 1994, seuraavat vuosina 1998, 2003 ja viimeisin 2008. Kaikki raportit, suositukset ja niihin liittyvät asiakirjat löytyvät esim. ulkoministeriön www-sivuilta. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142>.

¹⁵⁹ CRC/C/FIN/4.

¹⁶⁰ Ks. Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2.

¹⁶¹ Ks. Komitean Suomelle antamia suosituksia esim. ulkoministeriön www-sivuilta <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=68142>.

kunnollista oikeussuojaa. Esim. Suomelle annetuissa suosituksissaan komitea on toistuvasti huomauttanut, että lapsen etu tulisi ottaa paremmin huomioon hallinnossa ja lainsäädännössä. Jos kerta toisensa jälkeen huomautetaan samasta aiheesta, voidaan kysyä, kuinka vakavasti suositukset on otettu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 44 artiklan 4. kohdan mukaan ”komitea voi pyytää sopimusvaltiolta yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä lisätietoja”. Tämä kohta mahdollistaa komitean kiireellisen puuttumisen vakaviin yleissopimuksen rikkomuksiin. Komitea on painottanut, että kiireellisiin toimiin ryhdytään vain kun tilanne on vakava, esim. kun loukkausten voidaan odottaa jatkuvan tai tilanteen odotetaan huononevan entisestään. Komitea on painottanut, että tällöin pyritään käymään dialogia toimien kohteena olevan sopimusvaltion kanssa ja pyritään siten saamaan tilanne valtiossa yleissopimuksen vaatimalle tasolle. Komitea voi myös ehdottaa vierailua sopimusvaltioon.¹⁶² Käytännössä, vaikka komitea puuttuisikin kiireellisesti sopimusvaltiossa tapahtuviin ihmisoikeusloukkauksiin, suurin merkitys on jälleen sopimusvaltion halulla lopettaa tapahtuvat loukkaukset.

YK:n yleiskokous hyväksyi 19.12.2011 kolmannen lisäpöytäkirjan valitusoikeudesta Lapsen oikeuksien sopimukseen. Lisäpöytäkirja edistää lapsen oikeuksien toteutumista vahvistamalla sopimuksen valvontaa. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan 28.2.2012. Sen ratifiointiprosessi on kuitenkin edelleen kesken. Ulkoministeriön mukaan ratifiointia koskeva hallituksen esitys on ollut tarkoitus antaa vuonna 2014. Lisäpöytäkirjan myötä lapset voivat puuttua oikeudenloukkauksiin yksilönä tai ryhmänä. Tarkoituksena on vahvistaa ja täydentää kansallista oikeusturvajärjestelmää.¹⁶³ Nähtäväksi jää, mikä teho kolmannella lisäpöytäkirjalla on lapsen oikeusturvan kannalta tulevaisuudessa.

¹⁶² CRC/C/10, kohdat 54-58.

¹⁶³ Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kolmas lisäpöytäkirja englanniksi, ks. https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_4-11d.pdf. Ks. lisäksi Mannerheimin lastensuojeluliiton (MLL) lausunto lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannelle lisäpöytäkirjasta MLL:n sivuilta http://www.mll.fi/medialle/kannanotot_ja_lausunnot/?x41070=15693335. Koska kolmas lisäpöytäkirja ei ole vielä Suomessa voimassa olevaa oikeutta, en käsittele sitä työssäni tämän tarkemmin.

2.3.2.2 Oppilaan ennakollinen oikeusturva

Oikeusturvalla tarkoitetaan yksityisen oikeuksia suojaavaa sääntelyä, jolla pyritään ennakolta estämään virheelliset virkatoimet sekä niitä keinoja, joita suojan kohteella olevalla yksityisellä on käytettävissään kun hän kokee oikeuksiaan loukatun. Oikeusturvaa ei ole ollut tapana tarkastella lapsen oikeuksien näkökulmasta, vaikka lapsille kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille ja lisäksi vielä erityisesti Lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamat oikeudet. Lapset ovat oikeuskelpoisia, täten heillä on oikeuksia ja velvollisuuksia. Myös lapset voivat siis joutua oikeuden loukkausten kohteeksi. Toisin kuin ehkä yleisesti ajatellaan, lasten hyvinvoinnissa ja oikeusturvassa on runsaasti puutteita myös kehittyneimmissä valtioissa. Lapset ovat lisäksi alaikäisyytensä, kehityksensä ja alennetun oikeustoimikelpoisuutensa vuoksi aikuisia selkeästi heikommassa asemassa.¹⁶⁴ Tämän vuoksi onkin tärkeää tarkastella oikeusturvaa myös lasten näkökulmasta. Tarkastelen erityisesti lapsen oikeusturvaa koulussa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen ja lapsioikeuden keskeinen sanoma on lapsen oikeusturvaa korostava lähtökohta. Sen mukaan lapsia ei nähdä enää vain suojelun kohteena, vaan suojelun lisäksi heille lainsäädännössä turvatut oikeudet tulee toteuttaa tehokkaasti. Oikeusjärjestyksen mukaan katsotaan, että lapsella ei olisi valmiuksia toteuttaa oikeuksiaan. Lasten oikeustoimikelpoisuutta¹⁶⁵ on rajoitettu ja näin ollen lapsilta puuttuu täysi kompetenssi oikeussubjekteina. Lapsilla ei siis käytännössä ole mahdollisuutta olla aikuisten kanssa yhdenvertaisessa asemassa lain edessä. Lasten oikeudet on aiemmin nähty lähes yksinomaan huoltajien oikeuksina, josta lasten heikko oikeudellinen asema juontaa. Vaikka lapset ovat usein riippuvaisia huoltajistaan, ei sen perusteella voida evätä heidän toimijuuttaan ja valinnanmahdollisuuksiaan. Lasten oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista onkin tarkasteltava Lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta ja sopimuksessa turvattujen oikeuksien kautta. Lapsen asettaminen eri asemaan aikuisten kanssa on mahdollista ainoastaan, kun rajoitukset on perusteltu lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Hakalehto-Wainio: Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. s. 297-298. Teoksessa Pajukoski (toim.) 2013.

¹⁶⁵ Oikeustoimikelpoisuudella tarkoitetaan kykyä ryhtyä itsenäisesti oikeudellisesti merkittäviin toimiin.

¹⁶⁶ Ks. Hakalehto-Wainio: Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. s. 299-307. Teoksessa Pajukoski (toim.) 2013.

Ennakollisen oikeusturvan tarkoituksena on turvata oikeusjärjestyksen sisältämät oikeudet. Ennakollinen oikeusturva ei koskaan voi toteutua täydellisesti, mutta sen avulla tavoitellaan ns. ihannetilaa, jossa lakeja noudatetaan ja kaikki saavat nauttia oikeuksistaan. Lainsäädäntö on keskeisin ennakollisen oikeusturvan toteuttaja. Oppilaiden ennakollinen oikeusturva opetustoimessa toteutuu, kun Lapsen oikeuksien sopimuksen takaamat oikeudet toteutuvat ja niistä ensisijaisesti sopimuksen 3 artiklan lapsen edun ensisijaisuus. Lapsen oikeuksien sopimuksen takaamat oikeudet eivät puolestaan voi toteutua ilman, että ne on implementoitu tehokkaasti kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa sopimus on voimassa lakina, mutta sopimuksen sisältämiä periaatteita on sisällytetty heikosti muuhun lainsäädäntöön.¹⁶⁷ Esimerkiksi perusopetuslakia valmisteltaessa ei keskusteltu lapsen oikeuksien sopimuksesta. Perusopetuslain 17 § on ainoa perusopetuslain pykälä, jossa edes mainitaan lapsen etu. Jotta ennakollinen oikeusturva voi toteutua, täytyy Lapsen oikeuksien sopimus tuntea. Sopimuksen 42 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat saattamaan yleissopimuksen määräykset ja periaatteet sekä aikuisten että lasten tietoon aktiivisesti. Suomen komitealle toimittaman ensimmäisen määräaikaisraportin mukaan Lapsen oikeuksien sopimuksen voimaantulo ei aiheuttanut juurikaan keskustelua. Sopimuksen sisältämien periaatteiden ilmoitettiin toteutuvan Suomessa hyvin.¹⁶⁸

Ennakollisen oikeusturvan toteutuminen edellyttää selkeää lainsäädäntöä, sekä sen tulkinnan tueksi oikeuskäytäntöä ja viranomaisohjeistusta. Lain tulisi olla niin selkeä, että opettajat ja muut sitä soveltavat henkilöt pystyisivät toimimaan sen mukaisesti.¹⁶⁹ Liiallinen tulkinnanvara lainsäädännössä johtaa helposti oppilaiden epäyhdenvertaiseen kohteluun. Suurin osa koulumaailman kysymyksistä ei päädy tuomioistuimeen, jolloin oikeuskäytäntöä ei juurikaan synny, mikä vaikeuttaa avoimempien lainkohtien tulkintaa. Koulutuslainsäädäntömme on saanutkin kritiikkiä sen liiallisesta väljyydestä. Esimerkiksi Poutala on todennut useiden opetustoimen säännösten olevan ylimalkaisia, mikä mahdollistaa säännösten ”venyttämisen”¹⁷⁰. Opetuksessa ennakollisen oikeusturvan tehokkuutta heikentää lisäksi opetustoimeen kohdistuvan valvonnan

¹⁶⁷ Hakalehto-Wainio 2012. s. 324-325. Ks. myös Hakalehto-Wainio: Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. s. 320. Teoksessa Pajukoski (toim.) 2013.

¹⁶⁸ Ks. CRC/C/8 Add.22.

¹⁶⁹ Hakalehto-Wainio 2012. s. 325.

¹⁷⁰ Poutala 2010. s. 20. Myös Lahtinen on todennut lainsäädäntömme olevan osittain niin väljä, ettei aina ole yksiselitteistä, mihin oppilailla on oikeus ja opetuksen järjestäjällä velvollisuus. Ks. Lahtinen 2011. s. 19-20. Peruopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää koskevassa Valtiontalouden tilintarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (192/2009) todettiin, että perusopetuslain 2 §:n mukainen ”riittävä yhdenvertaisuus” on liian väljä ilmaisu. Ks. s. 64.

puute. Sitä, onko opetus järjestetty lainmukaisesti, ei Suomessa valvo mikään taho suunnitelmallisesti tai tehokkaasti. Suomen lainsäädännön mukaan huoltaja yhdessä lapsensa kanssa on se taho, jonka tulee havaita opetuksessa epäkohdat ja päättää, haluaako vaatia asiaan muutosta vai ei. Tämä puolestaan edellyttää lainsäädännön ja omien oikeuksiensa tuntemista.¹⁷¹ Jo aiemmin todettiin, että Lapsen oikeuksien sopimus on huonosti tunnettu jopa sitä työssään soveltavien keskuudessa. Opettajat työskentelevät kaikkein tiiviimmässä yhteistyössä oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa, jolloin he ovat avainasemassa Lapsen oikeuksien sopimuksen tunnetuksi tekemisessä koulumaailmassa. Jos sopimus ei ole tuttu opetustoimen henkilökunnalle, tuskin sitä tehdään koulumaailmassa tunnetuksi heidän taholtaan. Lainsäädännön ja oppilaan oikeuksien tunteminen jää hyvin todennäköisesti usein huoltajien oman aktiivisuuden varaan.

Opetustoimessa hallinnollista toimintaa on päätösten teon lisäksi itse opetus. Opetus on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallintolakia hallinnollisen toiminnan yleislakina noudatetaan myös opetustoimessa. Lain 2 luvusta löytyvät hyvän hallinnon perusteet. Oikeus saada hyvää hallintoa koskee myös lapsia. Hyvän hallinnon perusteina ovat hallinnon oikeusperiaatteiden (6 §) lisäksi viranomaisen palveluperiaate (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Hyvän hallinnon tunnusmerkkejä on myös mm. asioiden käsittelyn viivytyksettömyyden periaate (23 §), kuulemisperiaate (34 §) ja päätösten perusteluperiaate (45 §).

Palveluperiaate edellyttää koulun toiminnan järjestämistä lapsiystävälliseksi. Lasten näkemyksiä tulee selvittää ja ottaa ne huomioon toiminnan kehittämisessä. Hallinnon neuvontavelvollisuus puolestaan edellyttää, että huoltaja ja oppilas saavat avoimesti neuvontaa kaikessa kouluun liittyvässä toiminnassa, myös oikeusturva-asioissa. Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, että viranomainen käyttää ymmärrettävää kieltä. Erityisesti tulee huomioida, että kommunikoidaan oppilaan ymmärtämällä tavalla. Koulumaailmassa tämä tarkoittaa usein ns. rennompaa kieltä kuin muissa yhteyksissä käytettävä virkamieskieli. Luonnollisesti ensisijaisen tärkeää on ottaa huomioon oppilaan ikä ja kehitystaso. Sama koskee päätösten perusteluvollisuutta. Oppilaan tulee ymmärtää, miksi päätös on ratkaistu kyseisellä tavalla.¹⁷²

¹⁷¹ Lahtinen 2011. s. 21. Esim. Aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa oma-aloitteisesti puuttua perusopetuksen järjestäjien toimintaan ennen kuin siitä on tehty kantelu. Ks. tarkemmin Lahtinen 2011. s. 491.

¹⁷² Ks. esim. Hakalehto-Wainio 2012. s. 326-328. Hakalehto-Wainio: Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. s. 322-323. Teoksessa Pajukoski (toim.) 2013.

Lapsen kohdalla käsittelyn viivytyksettömyyden periaate korostuu. Lapsilla on aikuisiin verrattuna erilainen aikakäsitys ja asiat esiintyvät usein heidän maailmassaan eri mittasuhteissa. Lapsen oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hän pystyy luottamaan siihen, että hänen asiansa otetaan vakavasti ja ongelmiin puututaan.¹⁷³ Hyvän hallinnon kuulemisperiaatteen mukaisesti oppilasta tulee kuulla häntä koskevassa asiassa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla ja Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentti edellyttää, että lapsella on oikeus vaikuttaa häntä koskeviin asioihin. Myös alaikäisen huoltajaa on useimmiten kuultava, sillä hänellä on lastenhuoltolain (361/1983) 4 §:n mukaan päätösvalta lasta koskevissa asioissa. Myös kodin ja koulun yhteistyövelvoite edellyttää, että huoltaja on mukana kun lasta kuullaan, ellei se ole lapsen edun vastaista kyseisessä tilanteessa. Hallintolain 35 § mukaan lasta kuullaan huoltajan ohella häntä koskevassa asiassa, mikäli kuuleminen on tarpeen lapsen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Kyseinen lainkohta on ristiriidassa Lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, joka edellyttää lapsen osallisuutta ja hänen näkemyksensä kunnioittamista, ja pitää näitä edellytyksenä lapsen edun selvittämiseksi. Lapsella tulisi aina olla oikeus tulla kuulluksi.

2.3.2.3 Oppilaan jälkikäteinen oikeusturva

Koska ennakollinen oikeusturva ei koskaan ole aukoton, tarvitaan myös jälkikäteistä oikeusturvaa. Jälkikäteinen oikeusturva tarkoittaa niitä keinoja, joita yksityisellä on käytettävänä, kun hän on tyytymätön viranomaisen toimintaan.¹⁷⁴ Jälkikäteinen oikeusturva on jokaiselle kuuluva perus- ja ihmisoikeus, jonka toteuttamiseen tulisi suhtautua sen edellyttämällä vakavuudella. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus korostaa tehokkaan jälkikäteisen oikeusturvan merkitystä (13 artikla).

Lapsen oikeuksien komitea on todennut lasten olevan kehitystasonsa puolesta erityisen herkkiä ihmisoikeusloukkauksille, minkä vuoksi heidän ihmisoikeuksiensa toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomioita. Komitean mukaan lapset kohtaavat usein merkittäviä ongelmia ja haasteita

¹⁷³ Hakalehto-Wainio: Lasten oikeusturva lapsen oikeuksien sopimuksen näkökulmasta. s. 323. Teoksessa Pajukoski (toim.) 2013.

¹⁷⁴ Mäenpää 2008. s. 285-286.

oikeusturvakeinojen käytössä.¹⁷⁵ Lapsen oikeuksien sopimuksen 4 artiklan mukaan ”sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.” Tämä tarkoittaa myös tehokkaita oikeusturvakeinoja, jos sopimuksessa turvattuja oikeuksia loukataan. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet perustamaan itsenäiset ihmisoikeusinstituutiot varmistamaan Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumisen. Instituution perustaminen on edellytys sille, että sopimuksen toteuttaminen on tehokasta. Kyseisen instituution tulisi pystyä valvomaan, edistämään ja suojelemaan lasten oikeuksia.¹⁷⁶

Suomessa aloitti toimintansa vuonna 2005 lapsiasiavaltuutettu. Laki lapsiasiavaltuutetusta (1221/2004) säädettiin Lapsen oikeuksien sopimuksen pohjalta. Lain 2 §:ssä on lueteltu lapsiasiavaltuutetun tehtävät¹⁷⁷. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lapsen oikeuksien edistäminen yleisesti yhteiskunnan tasolla. Toimenkuvaan ei kuulu oikeudellinen neuvonta, eikä valtuutettu voi ottaa vastaan ja ratkaista yksittäisiä asioita. Valtuutettu ei myöskään voi muuttaa muiden viranomaisten päätöksiä. Lapsiasiavaltuutetun toimivaltuuksien ollessa näin rajalliset, se on instituutiona tehoton turvaamaan lasten jälkikäteistä oikeusturvaa. Lasten oikeuksien komitea onkin huomauttanut sen kolmannessa Suomelle antamassaan suosituksessa, että se pitää myönteisenä lapsiasiavaltuutetun viran perustamista, mutta suosittelee, että toimivaltuuksia laajennetaan itsenäisiä ihmisoikeusinstituutioita koskevan yleiskommentin (nro. 2, 2002) mukaisesti niin, että valtuutetulla on mahdollisuus ottaa vastaan ja tutkia yksilövalituksia¹⁷⁸.

Suomessa ei edelleenkään ole lapsen oikeuksien komitean edellyttämää ihmisoikeusinstituutiota (ei koulussa eikä julkishallinnossa yleensä), huolimatta komitean suosituksista ja ihmisoikeusinstituutioista annetusta yleiskommentista (nro. 2, 2002). Ne oikeusturvakeinot, joihin oppilaat voivat koulumaailmassa turvautua ovat aikuisille rakennettuja. Keskeinen ongelma on

¹⁷⁵ CRC/GC/2002/2, kohta 5. Komitean mukaan lasten mielipiteet otetaan harvoin huomioon, heiltä puuttuu äänestysoikeus ja merkityksellinen rooli politiikassa. Usein heidän pääsýnsä oikeuksia suojeleviin organisaatioihin on lisäksi rajoitettu.

¹⁷⁶ CRC/GC/2002/2, kohdat 1 ja 7.

¹⁷⁷ Lain 2 §:n mukaan tehtävänä ovat arvioida lapsen edun ja oikeuksien toteutumista ja seurata lasten ja nuorten elinolosuhteita, seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutusta lasten hyvinvointiin. Alottein, neuvoin ja ohjein kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa lasta koskevilla asioilla sekä edistää lapsen etua yhteiskunnassa. Pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heidän ajatuksensa päätöksentekoon, kehittää yhteistyötä eri tahojen välillä sekä edistää lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista.

¹⁷⁸ CRC/C/15/Add.272, kohdat 9 ja 10.

lapsiystävällisyyden puute. Koska koulumaailmassa on tarkoitus toteuttaa nimenomaan *lasten* oikeuksia, tulisi oikeudenloukkauksiin puuttuminen tapahtua lapsiystävällisin keinoin. Lapset ovat selkeästi heikommassa asemassa aikuisiin nähden oikeusturvan toteutumisessa. Heille tulisi turvata samat oikeudet kuin aikuisillekin ja toisaalta, positiivisena erityiskohteluna kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeusturvansa järjestämiseen. Lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsille ja heidän huoltajilleen tulee turvata lapsiystävällisen informaation saanti, neuvonta, asianajo, apua ajaa itse omaa asiaansa sekä pääsy riippumattoman tuomoistuimen käsittelyyn ja avun antaminen prosessiin. Jos todetaan oikeudenloukkauksen tapahtuneen, on lapsella oikeus hyvitykseen.¹⁷⁹

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kun viranomaisille luodaan velvollisuuksia, niiden laiminlyönnit tulee pystyä tehokkaasti myös käsittelemään ja sanktioimaan. Tehokkainta jälkikäteistä oikeusturvaa ovat erilaiset muutoksenhakukeinot. Niissä tapauksissa, joista opetustoimessa on tehty hallintopäätös, on mahdollista tehdä *hallintovalitus*¹⁸⁰. Riippuen mitä seikkaa päätös koskee, hallintovalitus tehdään hallinto-oikeudelle tai aluehallintovirastolle. Esimerkiksi perusopetuslain 17 §:n mukaiseen erityisen tuen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen¹⁸¹. Aluehallintoviraston päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen teossa noudatetaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan valittaa saa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Koska oppilas on alaikäinen, hän ei voi itsenäisesti tehdä hallintovalitusta. Käytännössä valituksen tekee hänen puolestaan huoltaja. Valituksen seurauksena päätös voidaan kumota, muuttaa tai jättää ennalleen.

Opetustoimessa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa voi tapahtua useita lasten oikeuksien loukkauksia ilman, että kyseisistä tapauksista syntyisi hallintopäätöstä. Koska tällöin ei ole olemassa konkreettista päätöstä, josta valittaa, ei voida turvautua hallintovalitukseen. Jos ollaan tyytymättömiä tosiasialliseen hallintotoimintaan, jonkun henkilön toimintaan tai opetuksen järjestämisestä koskeviin asioihin, voidaan hallintolain 53 a §:n mukaan tehdä *kantelu*

¹⁷⁹ CRC/GC/2003/5. Kohta 24.

¹⁸⁰ Hallintopäätös tehdään esim. erityisen tuen antamisesta, erityisistä opetusjärjestelyistä, määräaikaaisesta erottamisesta ja kirjallisesta varoituksesta. Ks. tarkemmin päätökset, joihin voidaan hakea muutosta valittamalla: Perusopetuslaki 42 §.

¹⁸¹ Ks. tarkemmin hallintovalituksen tekemisestä Lahtinen 2011. s. 440-485.

laillisuusvalvojille. Kantelu tehdään kirjallisesti, mutta tarvittaessa se on mahdollista tehdä vastaanottavan viranomaisen suostumuksella myös suullisesti. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, myös alaikäinen. Näin se on ainakin periaatteessa myös lasten ulottuvilla. Kantelun perusteella saadaan asiaan laillisuuskannanotto (onko toiminta ollut lainvastaista vai ei), jonka jälkeen opetuksen järjestäjä päättää mihin toimiin se ryhtyy. Laillisuusvalvoja ei voi velvoittaa koulua toiminnan muuttamiseen. Lisäksi käsittelyajat ovat usein hyvinkin pitkiä, jolloin se ei tyydytä lapsen tarvetta tässä ja nyt. Laillisuusvalvojan päätökseen ei myöskään voi hakea muutosta esim. valittamalla. Kantelun voi tehdä kunnalle, aluehallintovirastolle sekä ylimmille oikeusvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille¹⁸². Lapsiasiavaltuutettu on todennut kantelujärjestelmän olevan hajanainen, eikä se toimi lapsiystävällisesti. Valtuutettu on tutkinut ihmisoikeus- ja laillisuusvalvontaelinten lapsiystävällisyyttä 2010 ja todennut, että lapset tekevät kanteluita ja valituksia äärimmäisen harvoin.¹⁸³ Myös lapsen oikeuksien komitea on esittänyt huolensa siitä, etteivät lapset välttämättä ole tietoisia eduskunnan oikeusasiamiehen valitusmenettelystä tai ymmärrä miten se toimii.¹⁸⁴ Kyseiset seikat huomioon ottaen mahdollisuus tehdä kantelu oikeusturvakeinona ei ole tehokas lasten näkökulmasta. Kuten Hakalehto-Wainio on todennut, lapsen maailmassa kantelun tekeminen laillisuusvalvojalle voi tuntua abstraktilta. Se ei ole lapsen tapa toimia.¹⁸⁵

Kyseiset jälkikäteisen oikeusturvan keinot ovat mielestäni ne selkeimmät, joiden avulla edistää omia oikeuksiaan. Näiden lisäksi joissain tilanteissa voi käyttää oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta tai viranomaiselle tehtävää muistutusta, jonka voi tehdä myös alaikäinen. Myös vahingonkorvauskanteen nostaminen on mahdollista, kuten rikosilmoituksen tekeminenkin. Kantelun voi tehdä myös tasa-arvovaltuutetulle ja vähemmistövaltuutetulle. Nämä keinot eivät kuitenkaan mielestäni tehosta oppilaan oikeusturvaa. Ne ovat oppilaan näkökulmasta kaukaisia ja aikuisten maailmaan kuuluvia. Oikeusturvaa tulisi toteuttaa oppilaan lähellä, hänen kehitystasoaan vastaavin menetelmin. Suomessa toimii erilaisia asiamiehiä (esim. potilasasiamiehiä), jotka auttavat oikeusturvakysymyksiin liittyvässä neuvonnassa. Hakalehto-Wainio on ehdottanut koulumaailmaan

¹⁸² Ks. tarkemmin kanteluprosessista Lahtinen 2011. s. 488-500.

¹⁸³ Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2. s. 8.

¹⁸⁴ CRC/C/FIN/CO/4. Kohta 14. Lisäksi komitea oli huolissaan siitä, että lapsiasiavaltuutetun toimintaan ei ole myönnetty riittäviä resursseja. Lapsiasiavaltuutettu onkin todennut, että komitean suositusten mukainen toimenkuvan laajentaminen (yksilövalitusten käsittely) edellyttäisi erityisesti henkilöresurssien lisäämistä. Ks. tarkemmin Raportti YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2011:2. s. 8.

¹⁸⁵ Hakalehto-Wainio 2012. s. 336.

omaa ”oppilasasiamiestä”, joka olisi itsenäinen toimija, ja jonka puoleen oppilaat ja huoltajat voisivat kääntyä opetustoimen kysymyksissä¹⁸⁶. Oikeusturvan tehostaminen edellyttäisi myös tehokkaampaa oikeuskasvatusta ja aikuisten asenteiden muutosta.

2.4 Perusopetus

2.4.1 Perusopetuksen tehtävä

Perusopetuksella tarkoitetaan vuosiluokkien 1-9 opetusta. Perustuslain turvaamasta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen, kuten myös oppivelvollisuudesta, säädetään tarkemmin lailla. Perusopetuslaissa (628/1998) on säännelty opetuksen tavoitteista, opetuksen järjestämisestä, itse opetuksesta ja sen tukijärjestelyistä, arvioinnista, oppivelvollisuudesta, oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä aamu- ja iltapäivätoiminnasta. Perusopetuslakia täydentävät perusopetusasetus, jossa on täsmennetty ja tarkennettu lain sääntelyä. Perusopetuslain 14 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvosto päättää opetuksen valtakunnallisista tavoitteista sekä tuntijaosta. Niistä on säädetty valtioneuvoston asetuksessa perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012, myöhemmin tuntijakoasetus). Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus laatii *perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet*, jossa määritellään säädösten mukaiset perusopetuksen tavoitteet ja keskeiset sisällöt. Opetussuunnitelman perusteiden pohjalta puolestaan laaditaan *paikalliset opetussuunnitelmat*, joiden pohjalta käytännön opetustyötä toteutetaan Opetussuunnitelman perusteet on näin ollen yksi merkittävimmistä työvälineistä opetuksen käytännön toteutusta suunniteltaessa. Sen tavoitteena on pitää opetuksen tavoitteiden ja sisältöjen vaihtelu mahdollisimman pienenä eri paikkakuntien välillä¹⁸⁷.

Perusopetuslain 2 §:n mukaan perusopetuksen tavoitteena on ”tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja”. Lisäksi ”opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämän aikana”. Näiden lisäksi

¹⁸⁶ Hakalehto-Wainio 2012. s. 337.

¹⁸⁷ Johnson 2007. s. 27.

tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus opetuksen ja koulutuksen saannissa koko maan alueella. Perusopetuslain 3 §:ssä puolestaan edellytetään valtakunnallisesti yhtenäisiä opetuksen järjestämisen perusteita, joissa huomioidaan oppilaiden ikäkausi ja edellytykset.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa on määritelty tarkemmin perusopetuksen tehtävä ja arvopohja. Sen mukaan perusopetuksella on sekä kasvatus- että koulutustehtävä. Toisaalta se tarjoaa yksilölle mahdollisuuden sivistykseen ja oppivelvollisuuden suorittamiseen, toisaalta se on yhteiskunnan väline kehittää sivistyksellistä pääomaa sekä lisätä yhteisöllisyyttä ja tasa-arvoa. Jotta varmistetaan yhteiskunnan jatkuvuus, siirretään perusopetuksen avulla kulttuuriperintöä sukupolvelta toiselle, lisätään tietoisuutta yhteiskunnan perustana olevista arvoista ja kartutetaan tarvittavaa tietoa ja osaamista. Perusopetuksen arvopohjana puolestaan ovat ihmisoikeudet, tasa-arvo, demokratia, luonnon monimuotoisuus ja ympäristön elinkelpoisuus sekä monikulttuurisuuden hyväksyminen. Perusopetuksen avulla lisätään tasa-arvoa yhteiskunnassa, sekä alueellista että yksilöiden välistä. Opetuksessa tulee ottaa huomioon *erilaiset oppijat* ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa.¹⁸⁸ Tuntijakoasetuksen 4 §:n mukaan kaikessa koulutoiminnassa tulee aktiivisesti vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja *yhdenvertaisuutta*. Jokaisen tulee saada oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja *tukea*. Oppilashuollon tulee edistää oppilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista terveyttä ja hyvinvointia ja koulun toimintakulttuurin ja oppimisympäristön¹⁸⁹ tulee huomioida oppilaiden *yksilölliset tarpeet* sekä tukea yksilön ja yhteisön kasvua, oppimista ja vuorovaikutusta.

Tällä hetkellä voimassa oleva perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on vuodelta 2004. Valtioneuvosto 2012 antamassa tuntijakoasetuksessa on päivitetty tavoitteet perusopetukselle ja sen pohjalta on aloitettu uuden opetussuunnitelman perusteiden valmistelutyö. Tarkoituksena on, että uusi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet valmistuu vuoden 2014 loppuun mennessä ja sen mukaiseen opetukseen voitaisiin siirtyä 1.8.2016. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen luvut

¹⁸⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus. s. 14.

¹⁸⁹ Toimintakulttuurilla tarkoitetaan kaikkia koulun virallisia ja epävirallisia sääntöjä, toiminta- ja käyttäytymismalleja, arvoja, periaatteita ja kriteereitä, joihin koulutyö perustuu. Oppimisympäristöllä puolestaan tarkoitetaan oppimiseen liittyvää fyysisen ympäristön, psyykkisten tekijöiden ja sosiaalisten suhteiden kokonaisuutta, jossa opiskelu ja oppiminen tapahtuvat. Ks. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. s. 18-19.

uudistettiin laajasti vuonna 2010, joten ne pysyvät pääasiassa ennallaan uudessa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa¹⁹⁰.

2.4.2 Oppivelvollisuus

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti oppivelvollisuudesta on säädetty tarkemmin lain tasolla, perusopetuslaissa. Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaan kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kun lapsi täyttää 7 vuotta ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä¹⁹¹ on suoritettu hyväksytysti tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut kymmenen vuotta. Oppivelvollisten ikähaarukka on näin ollen 7-16 -vuotta. Oppivelvollisuus tulee suorittaa joko osallistumalla perusopetuslain mukaiseen perusopetukseen tai perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot tulee saada jollain muulla tavalla, esim. kotiopetuksessa. Suomessa ei ole ns. koulunkäyntipakkoa, vaan huoltajat voivat päättää opetuksen antamisesta esim. kotona tai muun kuin lain mukaisen opetuksen järjestäjän opetuksessa¹⁹².

Perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollisen huoltajan on huolehdittava, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Vastuu on viime kädessä aina huoltajalla. Jos huoltaja laiminlyö velvollisuutensa, voidaan hänet perusopetuslain 45 §:n mukaan tuomita oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon. Huoltajan velvollisuus valvoa oppivelvollisuuden suorittamista koskee sekä koulujärjestelmän piirissä olevaa oppivelvollisen lapsen huoltajaa että kotiopetuksessa olevan lapsen huoltajaa. Jos oppivelvollinen suorittaa oppivelvollisuuttaan kotiopetuksessa, ei häntä rekisteröidä minkään koulun oppilaaksi eikä kunnalla tällöin ole velvollisuutta järjestää esim. maksutonta kouluruokailua, kouluterveydenhuoltoa, maksuttomia oppimateriaaleja tai mahdollisesti oppilaan tarvitsemaa oppimisen tukea¹⁹³. Mikään ei estä kuntaa tarjoamasta näitä palveluita opetukseen osallistumattomalle oppivelvolliselle.

¹⁹⁰ Opetushallituksen tiedote 23.8.2012. 62/2012. Esiopetuksen, perusopetuksen ja lisäopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen. OPH Dno 35/041/2012.

¹⁹¹ Perusopetuksen oppimäärän sisältö on määritelty perusopetuslain 11 §:ssä.

¹⁹² HE 86/1997 vp. s. kohta: yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku, 26 §.

¹⁹³ Ks. kotiopetuksesta esim. Opetushallituksen www-sivut: http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/kotiopetus

Lapsen tai nuoren siirtäminen kotiopetukseen tulee harkita huolella. Vaikka Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukainen lapsen edun ensisijaisuus ei velvoita lapsen huoltajia, tulee ottaa huomioon, että sopimuksen 12 artiklan synnyttämä lapsen oikeus osallisuuteen luo velvoitteita myös huoltajalle. Huoltajan tulee selvittää lapsen näkemys kotiopetukseen siirtämisestä. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella *on oikeus maksuttomaan perusopetukseen*. Jos oppivelvollinen (tai tarkemmin hänen huoltajansa) on *vapaaehtoisesti* päättänyt suorittaa oppivelvollisuuden ottamatta osaa opetukseen, ei tämä silloin riko perustuslain mukaista oikeutta¹⁹⁴. Kaikilla oppivelvollisuusikäisillä on niin halutessaan yhtäläinen mahdollisuus osallistua maksuttomaan perusopetukseen asuinkunnassaan.

2.4.2.1 Pidennetty oppivelvollisuus

Perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollisuus alkaa normaalia aikaisemmin ja kestää 11 vuotta, jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa. Kyseiseen *pidennetyn oppivelvollisuuden* piiriin kuuluvat vaikeasti vammaiset tai vaikeasti sairaat lapset. Vaikeasti vammaisia ovat mm. näkö- ja kuulovammaiset, ruumiillisesti tai henkisesti vaikeasti vammaiset tai kehityksessään viivästyneet lapset.¹⁹⁵ Kaikki näkö- tai kuulovammaiset lapset eivät kuitenkaan automaattisesti kuulu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin. Heidän koulunkäyntinsä voi tukitoimien avulla sujua niin hyvin, että oppilas selviää perusopetuksen tavoitteista normaalisti yhdeksässä vuodessa.¹⁹⁶

Normaalisti oppivelvollisuus alkaa perusopetuksen ensimmäisellä vuosiluokalla, sinä vuonna, kun oppivelvollinen täyttää 7 vuotta. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevilla lapsilla oppivelvollisuus alkaa jo 6-vuotiaana esiopetuksella. Yleisen oppivelvollisuuden mukaan opiskelevien oppivelvollisuus kestää 10 vuotta, mutta useimmat suorittavat sen yhdeksässä vuodessa, jolleivät esimerkiksi jää luokalleen. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä opiskelevien

¹⁹⁴ Ks. esim. HE 86/1997 vp. Kohta: yksityiskohtaiset perustelut, luku 7, 31 §.

¹⁹⁵ HE 86/1997 vp. 63.

¹⁹⁶ Opetushallituksen www-sivut: Ketkä kuuluvat pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin? http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/pidennetty_oppivelvollisuus/ketka_kuuluvat_pidennetyn_oppivelvollisuuden_piiriin

oppivelvollisuus puolestaan kestää 11 vuotta. Heidänkään kohdallaan oppivelvollisuuden suorittamiseen ei välttämättä käytetä koko 11 vuotta, elleivät he jää luokalleen tai käy esiopetusta kahta vuotta. Pidennetty oppivelvollisuus tarkoittaa siis oppivelvollisuuden alkamista vuotta säädettyä aikaisemmin, *oppivelvollisuus ei pidenny keskeltä tai lopusta*.¹⁹⁷

Perusopetuslain 26 a §:n 1 momentin mukaan lapsella on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna *oikeus* saada esiopetusta. Yleisen oppivelvollisuuden piirissä olevalle lapselle esiopetus ei näin ollen ole pakollinen, vaan jokaisella on halutessaan siihen mahdollisuus. Pidennettyyn oppivelvollisuuteen esiopetus puolestaan kuuluu *pakollisena osana oppivelvollisuutta*. Tällöin oppilaan oppivelvollisuus alkaa esiopetuksella sinä vuonna, kun hän täyttää 6 vuotta. Perusopetuslain 9 §:n 2 momentin mukaan esiopetus kestää yhden vuoden, mutta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä annettavassa erityisopetuksessa esiopetus voi kestää kaksi vuotta. Myös pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus vapaaehtoiseen *oppivelvollisuutta edeltävään esiopetukseen*. Niinpä huoltaja voi päättää, että lapsi aloittaa oppivelvollisuutta edeltävässä esiopetuksessa jo 5-vuotiaana, jolloin lapselle annetaan heti erityistä tukea ja hänelle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma eli HOJKS¹⁹⁸. Tarkoituksena on vahvistaa oppilaan valmiuksia opiskella perusopetuksessa, jotta hän suoriutuisi siitä mahdollisimman hyvin.¹⁹⁹

Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetus voidaan järjestää vaihtoehtoisesti kolmella eri tavalla. *Ensimmäisen* vaihtoehdon mukaan lapsi aloittaa oppivelvollisuutta edeltävässä esiopetuksessa sinä vuonna, kun hän täyttää 5 vuotta. Hän on kaksi vuotta esiopetuksessa ja aloittaa tämän jälkeen peruskoulun 7-vuotiaana. *Toisen* vaihtoehdon mukaan lapsi aloittaa pidennettyyn oppivelvollisuuteen kuuluvan esiopetuksen sinä vuonna, kun hän täyttää 6 vuotta, opiskelee esiopetuksessa yhden vuoden, minkä jälkeen hän menee kouluun sinä vuonna, kun täyttää 7 vuotta. *Kolmas* vaihtoehto on, että lapsi aloittaa pidennettyyn oppivelvollisuuteen kuuluvan esiopetuksen sinä vuonna, kun hän täyttää 6 vuotta. Hän opiskelee esiopetuksessa kaksi vuotta ja aloittaa näin perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin eli sinä vuonna, kun hän täyttää 8 vuotta.

¹⁹⁷ Opetushallituksen www-sivut: Ketkä kuuluvat pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin? http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/pidennetty_oppivelvollisuus/ketka_kuuluvat_pidennetyn_oppivelvollisuuden_piiriin

¹⁹⁸ HOJKS:iin palataan tarkemmin erityisen tuen luvussa 4.

¹⁹⁹ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 29-31.

Perusopetuksen myöhemmästä aloittamisesta on tehtävä aina erillinen *hallintopäätös*²⁰⁰. Perusopetuslain 27 §:n mukaan opetuksen järjestäjä voi antaa lapselle luvan aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Luvan tulee tällöin perustua psykologisiin ja tarvittaessa lääketieteellisiin selvityksiin.

Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleva oppilas on aina myös erityistä tukea saava oppilas. Oppilaalle tehdään *hallintopäätös* molemmista, sekä pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin ottamisesta että erityisen tuen antamisesta²⁰¹. Asioista voidaan päättää samassa hallintopäätöksessä, jolloin tulee eritellä lakipykälät, joihin päätökset perustuvat. Päätös oppivelvollisuuden pidentämisestä tulee pääsääntöisesti tehdä jo ennen esiopetuksen alkua, jotta oikeus siihen toteutuu. Tällöin päätös on tehtävä lapsen ollessa 5-vuotias, jotta hän voi aloittaa oppivelvollisuutta edeltävän esiopetuksen.²⁰² Jos päätös oppivelvollisuuden pidentämisestä on jäänyt tekemättä tai oppilaan tilanne muuttuu esi- tai perusopetuksen aikana, voidaan päätös tehdä myöhemminkin. Tällöin oppivelvollisuus ei voi enää pidentyä, mutta päätös vaikuttaa opetusryhmän ryhmäkokoon²⁰³, opetettaviin aineisiin²⁰⁴ ja opetuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen²⁰⁵.²⁰⁶ Esimerkiksi Ylöjärvellä päätöksen oppivelvollisuuden pidentämisestä tekee opetuspäällikkö. Yhdessä erityislastentarhanopettajan, oppilashuollon, opetuksen asiantuntijoiden ja huoltajien kanssa opetuspäällikkö päättää pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan oppilaan opetusjärjestelyistä.²⁰⁷ Kyseinen tieto on peräisin Ylöjärven kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelmasta. Listassa ei mainita oppilasta itseään mukana päätöksen valmistelussa. Lapsen oikeuksien sopimuksen

²⁰⁰ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 30.

²⁰¹ Hallintopäätöstä erityisen tuen antamisesta käsitellään tarkemmin luvussa 4.

²⁰² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 29-30. Ks. myös Opetushallitus. Pidennetystä oppivelvollisuudesta päättäminen.

²⁰³ Jos esim. pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevaan oppilaan opetus annetaan ns. yleisopetuksen ryhmässä, saa opetusryhmän koko olla enintään 20 oppilasta. Ks. tarkemmin Perusopetusasetus 2 §.

²⁰⁴ Esim. oppilaan oppimäärää voidaan yksilöllistää tai opetus voidaan toteuttaa toiminta-alueittain. Ks. tarkemmin Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 28-29, 31-33.

²⁰⁵ Pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta oppilaasta kunta saa korotetun valtionosuuden. Ks. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009) 14 §.

²⁰⁶ Opetushallituksen ohjeita: Pidennetystä oppivelvollisuudesta päättäminen.

²⁰⁷ Ylöjärven perusopetuksen opetussuunnitelma. <http://koulut.ylojarvi.fi:8080/ops/perusopetus/valtakunnallinen-opetussuunnitelma/5-erityista-tukea-tarvitsevien-oppilaiden-opetus/5.1-opetusjaerjestelyihin-liittyvae-tuki/5.1.5-pidennetty-oppivelvollisuus-ylojaervellae>

korostama lapsen osallisuus lapsen edun selvittämiseksi ei välity opetussuunnitelmasta. Lapsen näkemys häntä koskevassa asiassa tulisi huomioida lapsen kehitystason mukaan.

Oppilaalle voidaan tehdä päätös *pidennetyn oppivelvollisuuden päättämisestä*, jolloin oppilas siirtyy yleisen oppivelvollisuuden piiriin²⁰⁸. Päätöksen tekee sama viranhaltija tai toimitilin kuin pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin ottamisen osalta²⁰⁹. Päätös siirtymisestä yleisen oppivelvollisuuden piiriin voidaan tehdä, vaikka oppilas saisi edelleen erityistä tukea. Jos taas tehdään päätös erityisen tuen lopettamisesta, tehdään aina samalla päätös myös pidennetyn oppivelvollisuuden lopettamisesta. Tärkeintä päätöksenteossa on oppilaan etu ja tarpeet. Vaikuttimena ei saa olla esimerkiksi oppilasryhmien muodostaminen.²¹⁰ Päätöksen perusteluista tulee ilmetä miten päätös on oppilaan edun mukainen. Pelkkä maininta oppilaan edusta ei riitä.

2.4.3 Kuntien velvollisuus järjestää perusopetusta

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus vaikutti merkittävästi myös kuntien toimintaan. Perinteisten vapausoikeuksien ohelle perusoikeuksiin lisätyt TSS-oikeudet edellyttävät aktiivisia toimenpiteitä julkisen vallan taholta. Perustuslaki ei erikseen ilmaise, mikä julkisen vallan taho kulloinkin on vastuussa tehtävän hoitamisesta, joten valtion ja kuntien työnjako on erikseen määriteltävä. TSS-oikeuksien johdosta perusoikeuksien merkitys kuntia koskevia lakeja säädettäessä ja sovellettaessa on selvästi lisääntynyt. Perustuslain turvaama subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen tarvitsee rinnalle täydentävää lainsäädäntöä, sillä kunnan tehtävistä on perustuslain 121 §:n 1

²⁰⁸ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 31.

²⁰⁹ Esimerkiksi Ylöjärven opetussuunnitelman mukaan päätöksen tekee opetuspäällikkö ja Turussa päätöksen tekee opetussuunnitelman mukaan erityispalvelupäällikkö. Ks. Ylöjärven perusopetuksen opetussuunnitelma. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja tukimuodot Ylöjärvellä 2011. s. 28. & Turun kaupungin perusopetuksen opetussuunnitelman kuntakohtainen osio, muuttuneet ja täydennetyt luvut 1-5 ja luku 8. s. 30. Lisäksi: Opetushallituksen ohjeita: Pidennetystä oppivelvollisuudesta päättäminen.

²¹⁰ Opetushallituksen ohjeita: Pidennetystä oppivelvollisuudesta päättäminen. s. 1-2. http://www.opi.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/pidennetty_oppivelvollisuus/pidennetysta_oppivelvollisuudesta_paattaminen

momentin mukaan säädettävä aina lain tasolla.²¹¹ Niinpä perusopetuslain 2 luvussa on säädetty tarkemmin kunnan velvollisuudesta järjestää perusopetusta.

Perusopetuslain 4 §:n 1 momentin mukaan kunta *on velvollinen* järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta²¹². Kunta voi järjestää perusopetuksen itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai se voi hankkia palvelut laissa tarkoitettulta muulta opetuksen järjestäjältä²¹³. Vaikka kunta ei järjestäisi opetusta itse, on sen vastuulla kuitenkin, että opetuksen toteuttamisessa noudatetaan perusopetuslakia. Perusopetuslain 4 §:n 3 momentin mukaan kaksikielinen kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta sekä suomen että ruotsin kielellä. Vaikka kunta ei ole ainoa opetuksen järjestäjä, on sillä kuitenkin huomattavan suuri rooli oppivelvollisuusikäisten lasten ja nuorten opetuksen järjestämisessä, mistä kertoo vuoden 2013 tilastotiedot, joiden mukaan kunnan järjestämässä perusopetuksessa opiskeli 515 378 oppilasta. Valtion järjestämässä perusopetuksessa opiskeli 7 782 oppilasta ja yksityisen opetuksen järjestäjän opetuksessa opiskeli 14 308 oppilasta. Huomattavan suuri osa oppivelvollisuusikäisistä siis suorittaa oppivelvollisuutensa kunnan järjestämässä opetuksessa.²¹⁴

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto on kehittyneiden demokraattisten kansakuntien tapa

²¹¹ Harjula - Prättälä 2012. s. 61-63. Myös HE 309/1993 vp. Kohta 4.3 Organisaatio ja henkilöstövaikutukset: Kunnille aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista säädetään lailla.

²¹² Perusopetuksen lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunnan tulee järjestää pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalle lapselle hänen oppivelvollisuuteensa kuuluvaa esiopetusta

²¹³ Kunnan lisäksi opetusta perusopetuslain 7 ja 8 §:n mukaan voi järjestää myös rekisteröity yhteisö tai säätiö sekä valtio. Perusopetuslain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää luvan rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle perusopetuksen järjestämiseen. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että opetus perustuu erityiseen koulutus- ja sivistystarpeeseen, ja että opetusta järjestävä taho on yhdessä opetuspaikkana toimivan kunnan kanssa sopinut asiasta. Lupa voidaan joissain tapauksissa myöntää myös ilman kyseisen kunnan suostumusta. Kunnan kanssa tehtävällä sopimuksella korostetaan kunnan kokonaisvastuuta asukkaidensa perusopetuksen järjestämisessä. Tarkoituksena on, että kunnan järjestämä perusopetus säilyy perusopetuksen runkona. Tarkoituksena ei ole siis tavoitella valtion tai yksityistä perusopetusta antavien koulujen määrän lisäämistä. Luvan saaminen edellyttää lisäksi, että hakijalla on taloudelliset ja ammatilliset edellytykset toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen. Opetusta ei saa järjestää taloudellista voittoa tavoitellen. Perusopetuslain 8 §:n mukaan myös valtio voi järjestää opetusta, jolloin järjestämisestä ja toiminnan lopettamisesta päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Ks. tarkemmin HE 86/1997 vp. Kohta: Yksityiskohtaiset perustelut, luku 3, 7 ja 8 §.

²¹⁴ Esi- ja peruskouluopetus. Tilastokeskus. http://193.166.171.75/Dialog/varval.asp?ma=040_pop_tau_104_fi&ti=Peruskoulun+oppilaat+maakunnittain%2C+kunnittain%2C+yll%E4pit%E4jitt%E4in+ja+vuosiluokittain+vuonna+2013&path=../Database/StatFin/kou/pop/&lang=3&multilang=fi.

järjestää paikallisten asioiden hoito²¹⁵. Lapsen oikeuksien komitea on Suomelle toimittamassaan raportissa ilmaissut huolensa kuntien laajasta itsehallinnosta julkisten palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa ja siitä, että jotkut kunnat saattavat myöntää liian vähän resursseja lapsille ja nuorille suunnattujen palveluiden järjestämiseen, mikä johtaa alueellisiin ja paikallisiin eroihin lasten palveluiden resursoinnissa. Komitea on huomauttanut, että Suomesta puuttuu kansallinen arviointi, dokumentointi ja valvonta, mikä johtaa kansallisen ohjausjärjestelmän heikkouteen. Komitea suosittelee, että valtio turvaa kunnille riittävät resurssit lapsen oikeuksien toteuttamiseen, järjestää kunnissa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan sekä ottaa käyttöön lapsibudjetoinnin, jolla seurataan talousarviota lapsen oikeuksien näkökulmasta.²¹⁶

Kunnat ovat osa julkista valtaa, jolloin niillä on erityinen velvollisuus toteuttaa lapsen oikeuksien sopimusta sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Kunnille on turvattava riittävät voimavarat perusoikeuksien toteuttamiseen²¹⁷. Haasteita tuo lisääntynyt, yksityiskohtainen sääntely kunnille kuuluvista tehtävistä ja samaan aikaan tapahtuva julkisen hallinnon voimavarojen niukkeneminen. Kuntien tehtävät ja velvoitteet pohjautuvat pysyvämpään sääntelyyn kuin tehtävien hoidon rahoittaminen, mikä on pitkälti valtion vuotuisen talousarvion varassa. Tämä johtaa käytännössä siihen, että rahoitus ja kuntien velvollisuudet ovat jatkuvassa epävarmuuden tilassa. Esimerkiksi oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oppimisen tukeen ovat subjektiivisia oikeuksia, jotka kunnan on järjestettävä aina, riippumatta taloudellisista voimavaroista.²¹⁸

Lapsen oikeuksien komitean huoli yhdenvertaisuuden vaarantumisesta ei ole aiheeton. Alueelliset erot esimerkiksi erityisopetuksen tarjoamisessa ja koulukuraattori- ja psykologipalveluissa ovat Suomessa suhteellisen suuria²¹⁹. Kuntalain (365/1995) 1 §:n 3 momentin mukaan kunta pyrkii

²¹⁵ Harjula - Prättälä 2012. s. 3.

²¹⁶ CRC/C/FIN/CO4, kohdat 15-16.

²¹⁷ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2. kohdan mukaan ”paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävässä suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa tai muussa laissa”. Ks. myös PeVM 25/1994 vp. Kohdassa Perusoikeuksien sitovuus. Sen mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään.

²¹⁸ Harjula - Prättälä 2012. s. 8-9.

²¹⁹ Ks. esim. Tuloksellisuustarkastuskertomus Erityisopetus perusopetuksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2013 sekä Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2 sekä Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47.

edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Kaikessa toiminnassa tulee ottaa huomioon nimenomaan oman kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, jolloin ratkaisut ja palveluiden toteuttaminen saattavat perustellusta syystä vaihdella kunnittain. On huomioitava, että kunnat ovat erilaisia mm. asukasmäärältään ja sijainniltaan. On myös katsottu, että liian tiukka ja yksityiskohtainen sääntely ei saa vaarantaa kunnallisen itsehallinnon toteuttamista²²⁰. Perusopetuslain 2 §:n 3 momentissa mainittu ”riittävä yhdenvertaisuus” ei tarkoita, ettei eroja saisi olla. Palveluiden tarjoaminen täysin yhdenvertaisesti on käytännössä mahdotonta. Toisaalta julkisen vallan tehtävänä on turvata kansalaisten peruspalveluiden riittävä ja tasapuolinen saatavuus ja laatu, vaikka se käyttää itsehallintoonsa kuuluvaa harkintavaltaa. Eduskunnan oikeusasiamies on kannanotossaan (2118/4/00) vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista todennut, että kunnalla on oikeus järjestää vammaisten henkilöiden kuljetus parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta kuitenkin niin, että kuljetusta järjestettäessä otetaan huomioon kuljetuksen saajan henkilökohtaiset tarpeet. Kuljetuksen saajan subjektiivinen oikeus kuljetukseen ei saa vaarantua. Kannanotossaan oikeusasiamies korostaa vielä erikseen, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti myös hallinnossa. Sallituista vaihtoehdoista on valittava se, mikä parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.²²¹ Kunnalla on siis oikeus ratkaista asia parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta ratkaisun täytyy aina ensisijaisesti toteuttaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksia.

2.4.3.1 Oppilaan koulupaikan määräytyminen ja lähikouluperiaate

Perusopetuslain 6 §:n 1 momentin mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämipaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman lyhyitä ja turvallisia. Koulumatkojen turvallisuutta ja lyhyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun ohella asutuksen ja koulujen sijainti sekä muut kunnan olosuhteet ja oppilaiden ikä²²². Perusopetuslain 32 §:n 2 momentin mukaan oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas on lukuvuoden alkaessa täyttänyt 13 vuotta, saa matka kestää enintään kolme tuntia.

²²⁰ Ks. esim. HE 192/1994 vp. Kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 2 §: kunnan tehtävät.

²²¹ Ks. EOA 2118/4/00: Vammaispalveluiden mukaiset kuljetuspalvelut.

²²² HE 86/1997 vp. Kohta. Yksityiskohtaiset perustelut, 2 luku, 6 §.

Ennen oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvää lakimuutosta (2010) erityisopetukseen osallistuvien oppilaiden koulumatkat saivat kestää enintään kolme tuntia. Uudistuksen jälkeen alle 13-vuotiaiden, erityistä tukea saavien oppilaiden päivittäinen koulumatka saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Muutoksella haluttiin sekä lyhentää nuorempien erityistä tukea saavien oppilaiden koulumatkan kestoa että saattaa heidät yhdenvertaiseen asemaan muiden samanikäisten oppilaiden kanssa.²²³

Perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kunta osoittaa oppivelvolliselle 1 momentin mukaiset vaatimukset täyttävän lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa oppilaalle annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä²²⁴, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Kunta voi perustellusta syystä vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa. Koska oppilaalla on perusopetuslain 28 §:n 1 momentin mukaan oikeus käydä kunnan osoittamaa lähikoulua, tulee syyn olla sellainen tosiasiallinen seikka, joka estää kyseisen koulun käymisen. Tällainen syy voi olla esim. koulun toiminnan lakkauttaminen tai se, että koulu tulee käyttökelvottomaksi. Jos oppilas vaihtaa koulua itseensä liittyvistä syistä, edellyttää vaihtaminen yhteisymmärrystä oppilaan huoltajan kanssa, mikäli se on mahdollista.²²⁵ Ilman huoltajan suostumusta lasta ei saa osoittaa sellaiseen kouluun, jossa oppilaalta peritään maksuja²²⁶ eikä kouluun, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.

Perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan kunta osoittaa oppilaalle tämän *lähikoulun*. Lähikoululla tarkoitetaan oppilaan asuinpaikan mukaan hänelle luonnollisesti määräytyvää koulua ja opetusryhmää. Jo kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella oppilaalla on ensisijainen oikeus opiskella omassa lähikoulussaan aina kun se on mahdollista. Lakimuutoksella (2010) oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta pyrittiin nimenomaan vahvistamaan tämän *lähikouluperiaatteen* toteutumista, erityisesti tukea tarvitsevien oppilaiden osalta. Tavoitteena on,

²²³ HE 109/2009 vp. s. 27.

²²⁴ Perusopetuslain 10 §:n mukaan koulun opetuskieliä ovat suomi tai ruotsi. Opetuskieliä voiva olla myös saame ja romani. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta viittomakielellä.

²²⁵ HE 86/1997 vp. Kohta. Yksityiskohtaiset perustelut, 2 luku, 6 §.

²²⁶ Perusopetuslain 31 §:n 3 momentin mukaan ulkomailla järjestettävän opetuksen ja yksityisen yhteisön tai säätiön ministeriön antaman erityisen koulutustehtävän perusteella muulla kuin suomen, ruotsin, saamen, romanin tai viittomakielellä annettavasta opetuksesta voidaan periä maksuja. Koska oppilaalla on edelleen oikeus saada maksutonta perusopetusta ja maksulliseen opetukseen osallistuminen on vapaaehtoista, ei tämän katsota rikkovan perusoikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Ks. HE 86/1997 vp. Kohta. yksityiskohtaiset perustelut, 7 luku, 31 §.

että oppilaan tarvitsema tuki järjestetään lähtökohtaisesti siinä koulussa, joka oppilaalle osoitettaisiin muutoinkin ilman tuen tarvetta. Tuen tarve ei siten edellyttäisi oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun (esim. ns. erityisluokalle tai erityiskouluun). Lähtökohtana opetusjärjestelyitä mietittäessä on kuitenkin aina lapsen etu. Niinpä oppilaan tarvitsema tuki järjestetään omassa koulussa, mutta jos *oppilaan etu* niin vaatii, järjestetään se sellaisessa koulussa, jossa tuki voidaan antaa.²²⁷

Päätöksessä tulisi pohtia oppilaan etua monesta eri näkökulmasta ja valita vaihtoehtoista se, mikä parhaiten palvelee juuri tämän oppilaan etua ja tehokkaimmin toteuttaa hänen perusoikeuksiaan. Päätös pitäisi pystyä perustelemaan siten, että selviää, miksi juuri kyseinen ratkaisu on oppilaan edun kannalta paras mahdollinen. Päätöksenteossa voivat olla vastakkain oppilaan erilaiset intressit. Toisaalta kauempana sijaitsevassa erityiskoulussa oppilas saattaa saada tehokkaampaa tukea oppimiselleen, toisaalta lähikoulussaan oppilas saisi opiskella luontaisessa opeturyhmässään ilman eristäytymistä muista lähialueensa lapsista ja nuorista. Päätöstä valmisteltaessa suuri painoarvo tulee olla oppilaan omalla näkemyksellä siitä, missä koulussa hän haluaisi oppivelvollisuuttaan suorittaa. Lapsen edun kannalta paras mahdollinen päätös ei välttämättä ole yhtä kuin oppilaan mielipide asiasta, mutta hänen mielipiteellään tulee olla todellista vaikutusta lopulliseen päätökseen.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen yhteydessä esiintyy usein integraation ja inklusiivisen opetuksen käsitteet. *Integraatiolla* tarkoitetaan esim. yksittäisten erityistä tukea saavien oppilaiden sijoittamista osittain tai kokonaan yleisopetuksen ryhmiin. Oppilaat voivat opiskella yleisopetuksen ryhmässä esim. jatkuvasti avustajan antaman tuen kanssa tai he voivat olla osan tunneista erityisopetuksessa. Integraatiolla korostetaan oppilaiden välistä tasa-arvoa ja täyttää osallistumisoikeutta. Sillä halutaan myös opettaa erilaisuuden hyväksymistä. Integraatio voi tarkoittaa myös esim. erityiskoulun sijoittamisesta yleisopetusta antavan koulun yhteyteen. *Inklusio* puolestaan tarkoittaa ajatusta kaikille yhteisestä koulusta. Koulusta, jossa ei ole erikseen erityisluokkia, vaan kaikki opiskelevat tarvitsemansa tuen kanssa kokoaikaisesti samassa ryhmässä. Inklusio on ollut kansainvälinen kehityssuunta jo muutaman vuosikymmenen ajan. Integraation voidaan katsoa olevan kehitysvaihe matkalla inklusiiviseen opetukseen.²²⁸

²²⁷ HE 109/2009 vp. s. 20. sekä Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47. s. 55-56.

²²⁸ Ks. integraation ja inklusion käsitteistä esim. Kehitysvammaisten Tukiliitto Ry:n www-sivut: <http://www.kvtl.fi/fi/perhesivut/lapsi-kasvaa/koululainen/integraatio-ja-inklusio/>.

Kun tutustuu perusteellisemmin lakiin perusopetuslain muuttamisesta (642/2010) ja kyseisen lain esitöihin, on mielestäni melko selvää, ettei lailla ole tavoiteltu kaikkien erityistä tukea saavien oppilaiden siirtämistä automaattisesti erityisluokilta ja -kouluista yleisopetuksen luokkiin. Vaikka erityiskoulujen ja -luokkien tarvetta halutaan vähentää, ei se tarkoita, että ne katoaisivat kokonaan. Aina tulee olemaan *oppilaita, joiden edun mukaista on* järjestää opetus erityiskoulussa tai erityisluokalla. Muutoksella tähdätään pidemmällä aikavälillä tapahtuvaan pysyvämpään kehityssuuntaan, jossa oppilaan haasteisiin on puututtu varhaisessa vaiheessa ja löydetty oikeat keinot tukea oppilasta omassa lähikoulussaan, jolloin erityiskoulujen ja -luokkien tarve automaattisesti vähenee. Käytännössä tämä ajatus ei välttämättä ole aina välittynyt uudistuksen käytännön toteuttajille. Esimerkiksi Vantaan Sanomien uutinen 16.11.2013 ilmaisi opettajien huolen siitä, ettei lähikouluperiaate käytännössä toimi. Siinä Vantaan OAJ:n paikallisjärjestön puheenjohtaja toi esille opettajien huolen siitä, että kaikki erityisoppilaat ovat siirtyneet lähikouluihin ²²⁹. Lähikouluperiaate on heidän mielestään ideana hyvä, mutta ei toimi käytännössä. Puheenjohtaja on itse yläluokkien opettaja ja näkee päivittäin työssään lähikouluperiaatteen toteuttamisen seuraukset. Hänen mukaansa erityisoppilaat on siirretty lähikouluun tavallisille luokille, mutta heidän mukanaan ei ole tullut tarvittavia resursseja. Koulujen välillä on eroja periaatteen toteuttamisessa. Joissakin se on käsitetty niin, ettei erityisluokkia ole lainkaan. Integraatio on jo pidempään ollut sekä kansainvälinen että kansallinen kehityssuunta. Onnistunut ja toimiva integraatio ei kuitenkaan tapahdu vuodessa tai kahdessa, vaan edellyttää resursseja, suunnittelua, koulutusta, selvityksiä ja tilastointia. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuosien 2005-2013 aikana perusopetuksen erityiskouluja on lakkautettu tai yhdistetty toiseen oppilaitokseen yhteensä 103. Samaan aikaan erityisoppilaiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Kun oppilaita integroidaan yleisopetuksen luokkiin, tulee tukea tarvitsevien oppilaiden tukitoimet turvata²³⁰. Oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ei saa vaarantua sillä perusteella, että toteutetaan tehokkaasti lähikouluperiaatetta vailla todellista ymmärrystä siitä, mitä oppimisen ja koulunkäynnin tuen kentässä tapahtuneilla lakimuutoksilla todellisuudessa pyritään saavuttamaan. Ei mitenkään voida pitää oppilaan edun mukaisena, että hän siirtyy lähikouluun ilman riittävää oppimisen tukea. Esimerkiksi kysyttäessä ryhmäkokojen pienenemisestä, kun opetusryhmään on tullut erityistä tukea tarvitsevia, 79 % vastanneista ilmoittaa, etteivät ryhmäkoot ole pienentyneet²³¹.

²²⁹ Vantaan Sanomat 16.11.2013. "Opettajat: Lähikouluperiaate ei toimi käytännössä". <http://www.vantaasanomat.fi/artikkeli/265710-opettajat-lahikouluperiaate-ei-toimi-kaytannossa>

²³⁰ Ks. esim. CRC/C/GC/9. s. 19.

²³¹ Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. s. 41.

Vammaisjärjestöt ovat todenneet kolmiportaisen tuen toteutumisesta kysyttäessä, että vammaisia oppilaita on saatettu integroida yleisopetuksen ryhmään ilman riittäviä tukitoimia. Eikä tällöin ole aina edes noudatettu perusopetusasetuksen mukaisia ryhmäkokoja, vaikka kyse on ollut pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan oppilaan integroimisesta.²³²

3 OPPIMISEN JA KOULUNKÄYNNIN YLEINEN JA TEHOSTETTU TUKI

3.1 Tuettu oppiminen

3.1.1 Mitä tarkoitetaan oppimisen ja koulunkäynnin tukemisella?

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeminen tarkoittaa yhteisöllisiä ja oppimisympäristöön liittyviä ratkaisuja sekä vastaamista oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Tuen tarve voi vaihdella tilapäisestä jatkuvaan, yhden tukimuodon tarpeesta useiden tukimuotojen tarpeeseen. Tarve voi vaihtelevasti olla vähäistä tai voimakasta. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus kokea onnistumisen tunteita oppimisessaan, kokea kehittyvänsä ja sivistyvänsä. Tämän mahdollistamiseen tarvitaan tukimuotoja, jotka ottavat huomioon tämän päivän koulumaailman monenlaiset oppijat, jotka omaavat oppimiseen eri lähtökohdat, tavat ja kulttuurit. Tuen tulee olla joustavaa, pitkäjänteistä ja tilanteiden mukaan muuttuvaa ja sitä tulee antaa niin kauan ja sen tasoisena kuin se on tarpeellista. Tavoitteena on, että oppilaalle annettava ohjaus ja tuki edistävät onnistumista. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää oppimisen esteiden ja oppimisvaikeuksien varhaiseen tunnistamiseen, jotta tehokas apu saadaan nopeasti ja estetään ongelmien kasaantuminen ja syveneminen.²³³ Oppimisen ja koulunkäynnin tukemisella autetaan lapsia suorittamaan oppivelvollisuuteensa perusopetuksessa mahdollisimman hyvin, jotta lähtökohdat jatko-opinnoille olisivat yhdenvertaiset. Oppilaan tukemisen perustana on Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Suomen perustuslain tunnustamaaikaikkien yhdenvertainen mahdollisuus oppimiseen.

²³² Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. s. 63.

²³³ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 10-11.

Opetukseen osallistuvalla on oikeus saada kasvun ja oppimisen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetuksen järjestäjän vastuulla on huolehtia, että oikeus tukeen toteutuu käytännössä. Jotta tuen tarve havaitaan riittävän varhain, tulee oppilaiden tarpeita arvioida jatkuvasti. Arvioinnissa voidaan käyttää apuna oppilaille tehtyjä terveystarkastuksia ja mahdollisia muita arviointituloksia.²³⁴ Käytössä on monenlaisia, eri-ikäisille suunniteltuja testejä ja seuloja, joiden avulla saadaan tietoa esimerkiksi oppilaan kuullun ymmärtämisestä, työmuistista ja lukemisen vaikeuksiin liittyvistä asioista. Tärkein tuen arvioinnin väline on kuitenkin oppilaan kanssa toimiva opettaja, joka päivittäin seuraa oppilaiden kehitystä. Arvioinnin avulla voidaan havaita oppilaan tarvitsevan tukea jollain osa-alueella tai päinvastoin, voidaan huomata oppilaan olevan taidoissaan ikäisiään edellä.²³⁵

Ensisijaisesti oppimisen tuki tarjotaan oppilaalle hänen lähikoulussaan. Vaihtoehtona on tuen antaminen toisessa opetusryhmässä, esimerkiksi oman koulun pienryhmässä tai tarvittaessa kyseeseen voi tulla erityiskoulu. Tukeminen erityisissä tilanteissa, kuten sairauden yhteydessä tai vaikeassa elämäntilanteessa, voidaan järjestää sairaalaopetuksena tai koulukodeissa.²³⁶ Lähtökohtana opetuksen järjestämipaikan valinnassa tulee olla aina oppilaan etu ja hänen opiskeluunsa liittyvien todellisten tarpeiden yksilöllinen huomionti. Kyse on siitä, missä ja miten oppilaalle voidaan tarjota oppilaan näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla riittävä ja oikea-aikainen oppimisen ja kasvun tuki.²³⁷ Tuen toteuttamisen lähtökohdaksi tulee ottaa lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen lasten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.

3.1.2 Kolmiportainen tukijärjestelmä

Ennen perusopetuslain lakimuutosta (642/2010) oppilaat saivat oppimiseensa joko yleistä tukea tai jos se ei ollut riittävää, erityistä tukea. Jos oppilas tarvitsi oppimiseensa tai koulunkäyntiinsä pitkäaikaisempaa ja säännöllisempää tukea, hänet joko ”otettiin” tai ”siirrettiin” erityisopetukseen.

²³⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 10-11.

²³⁵ Takala 2011. s. 39-40.

²³⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 11. Ks. myös Ikonen & Krogerus 2009. s. 33.

²³⁷ Ikonen & Krogerus 2009. s. 33.

Ottaminen tai siirtäminen leimasivat helposti oppilaat yleisopetuksen ja erityisopetuksen oppilaiksi. Erityisopetuspäätös saattoi merkitä suuria muutoksia oppilaan arkeen, kun luokka tai mahdollisesti koko koulu vaihtui toiseen. Katsottiin, että vanhat säännökset eivät riittävän hyvin turvanneet oppilaan etua ja oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta. Erityisopetuksen määrällisen kasvun syitä arvioitaessa pohdittiin myös esimerkiksi sitä, pyritäänkö oppilaan tuen tarpeisiin vastaamaan erityiopetuksella silloinkin, kun oikea ratkaisu voisi olla riittävän aikaisin aloitettu, tehokkaampi tuki yleisopetuksessa.²³⁸

Nykyisin oppilaan tukena on kolmiportainen tukijärjestelmä. Tukea annetaan kolmella tasolla, yleinen tuki, tehostettu tuki ja erityinen tuki. Tarkoituksena on, että oppilas saa riittävän varhain tukea haasteisiinsa, heti tuen tarpeen ilmetessä, jotta voidaan ehkäistä ongelmien kasaantuminen ja monimuotoistuminen. Tuen on tarkoitus olla suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Oppilasta tuetaan ensin yleisen tuen keinoin. Jos tämä ei ole riittävää ja oppilas tarvitsee pitkäjänteisempää, pidempikestoista tukea, annetaan hänelle tehostettua tukea. Yleinen tuki ja tehostettu tuki ovat ns. ennaltaehkäiseviä tukimuotoja. Erityinen tuki on jälkikäteistä tukea, jonka tarvetta pyritään ehkäisemään mahdollisimman tehokkaasti oppilaalle annettavalla yleisellä ja tehostetulla tuella. On kuitenkin huomioitava, että aina tulee olemaan oppilaita, jotka tarvitsevat oppimiseensa ja koulunkäyntiinsä suoraan erityistä tukea ilman, että ensin käydään läpi yleisen ja tehostetun tuen tasot.²³⁹

Muutoksen tarkoituksena oli lisäksi tehostaa olemassa olevien tukimuotojen käyttöä. Esimerkiksi osa-aikainen erityisopetus haluttiin tehokkaammin käyttöön jo ennaltaehkäisevän tuen tasolla. Tuen suunnitelmallisuutta lisättiin oppilaalle tehtävällä henkilökohtaisella oppimissuunnitelmalla (OPS), jota suositellaan käytettävän yleisen tuen tasolla ja edellytetään tehostetun tuen tasolla sekä henkilökohtaisella opetuksen järjestämistä koskevalla suunnitelmalla (HOJKS), joka on laadittava erityistä tukea saavalle oppilaalle.²⁴⁰ Tässä luvussa käsitellään yleisen ja tehostetun tuen tasoja ja 4 luvussa keskitytään erityisen tukeen.

²³⁸ Ks. esim. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47 tai HE 109/2009 vp. s. 11-12, 16-17.

²³⁹ HE 109/2009 vp tai Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010.

²⁴⁰ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010.

3.2 Yleinen tuki

3.2.1 Mitä on oppilaalle annettava yleinen tuki?

Perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen lakimuutoksen (2010) keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa esi- ja perusopetuksen oppilaan oikeutta saada oppimiseensa ja koulunkäyntiinsä riittävän varhain ja joustavasti tukea opetuksen yhteydessä. Tavoitteena oli lisätä oppilaille annettavan tuen suunnitelmallisuutta ja tehostaa tukitoimia sekä moniammatillista yhteistyötä.²⁴¹ Aiemmin opetussuunnitelman perusteissa tuki jaettiin opiskelun yleiseen ja erityiseen tukeen, mikä vahvisti oppilaiden jaottelua yleisopetuksen ja erityisopetuksen piiriin kuuluviin oppilaisiin ja aiheutti helposti leimaamista tiettyyn ryhmään kuuluvaksi, mm. tästä haluttiin päästä eroon. Hallituksen esityksessä muutoksen tarvetta perusteltiin sillä, että vanhat säännökset eivät riittävän hyvin turvanneet oppilaan etua ja yhdenvertaista kohtelua. Haluttiin tehostaa tuen järjestämisen arvioimista ensisijaisesti oppilaan tuen tarpeen näkökulmasta käsin.²⁴² Tuen tarpeeseen tulisi reagoida mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti yleisen tuen toimintamuodoin, jolloin tuki voitaisiin järjestää lähikoulussa ja luontaisesti määräytyvässä opetusryhmässä.²⁴³ Yleisestä tuesta ei ole perusopetuslaissa omaa lakipykäläänsä tai muutenkaan erillistä mainintaa, kuten tehostetusta ja erityisestä tuesta on. Yleinen tukeminen on laadukasta perusopetusta, jossa oppilaiden erilaisuus kohdataan mahdollisimman hyvin. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeminen lähtee perusasioista, kuten välittämisestä, huolenpidosta ja myönteisestä ilmapiiristä. Opettaja on se, jolla on vetovastuu ja joka ohjaa oppilaita. Tarvittaessa apuna ovat muut asiantuntijat ja koko koulun henkilökunta.²⁴⁴ Kun oppilasta tuetaan, hänen hyväkseen tehdään enemmän ja eri tavoin kuin aikaisemmin. Yleinen tuki pyritään antamaan yleisopetuksessa.²⁴⁵

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Oikeus oppimisen tukeen

²⁴¹ HE 109/2009 vp s. 16.

²⁴² HE 109/2009 vp s. 11-12.

²⁴³ Ikonen & Krogerus 2009. s. 28.

²⁴⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 12-13.

²⁴⁵ Takala 2011. s. 22.

opetuksen ja oppilaanohjauksen ohella lisättiin perusopetuslakiin lailla perusopetuslain muuttamisesta (642/2010). Tarkoituksena oli tehostaa lainsäädäntöä mahdollisimman varhaisen ja riittävän tuen takaamiseksi²⁴⁶. Oppilaan varhainen tukeminen tulee nähdä lapsen edun mukaisena tosiasiallisena hallintotoimintana.

Vuosina 2007-2012 koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa erityisenä painopisteenä oli perusopetuksen ja korkeakoulutuksen laadun kehittäminen. Perusopetuksessa tavoitteeksi oli asetettu mm. ryhmäkokojen pienentäminen ja tuki- ja erityisopetuksen vahvistaminen.²⁴⁷ Laadukas perusopetus onkin tehokkain tapa ennaltaehkäistä vaikeuksia. Inklusiivista opetusta korostava kehityssuunta lisää opetusryhmien heterogeenisuutta, mikä tuo omat haasteensa opetus- ja koulutyöhön. Huomioon on otettava jokaisen oppilaan erilaiset lähtökohdat ja tarpeet. Lapsen oikeuksien sopimus korostaa yksilönäkökulmaa, jonka mukaan opetuksen järjestäjän tulee mukautua yksilön tarpeisiin, eikä toisin päin. Mahdollisuus saada tukea ja ohjausta oppimiseen ja koulunkäyntiin on jokaisen oppilaan oikeus. Erityistä huomiota tulee kiinnittää erityisryhmiin, kuten vammaisiin lapsiin ja maahanmuuttajalapsiin. Oppilasta tulee ohjata ja tukea tunnistamaan omat voimavaransa, vahvuutensa ja kehityshaasteensa. Häntä tulee tukea ja ohjata ottamaan vastuuta omasta opiskelusta, sen suunnittelusta ja toteutuksesta.²⁴⁸ Aiheeseen liittyvä kirjallisuus käsittelee oppimisen ja koulunkäynnin tukemista lähinnä vaikeuksien ja haasteiden näkökulmasta. Koulussa menestyvien oppilaiden tukemista ei mainita, vaikka sen voisi katsoa liittyvän yleisen tuen piiriin.²⁴⁹ Aihetta tarkastellaan lähinnä lähtökohdasta, jossa kaikilla lapsilla ei ole jonkin oppimista tai koulunkäyntiä hankaloittavan seikan vuoksi yhtäläisiä mahdollisuuksia oppimiseen ja koulunkäyntiin ja niitä keinoja, joilla tästä aiheutuvia oppilaiden välisiä eroja pyritään tasaamaan. Vaikka näkökulma on tämä, on kaikilla oppilailla kuitenkin oikeus kehittyä omalla osaamis- ja kehitystasollaan, jolloin yleisen tuen tasolla tulee tukea myös ns. koulussa hyvin menestyviä oppilaita, joita ei ehkä yleensä mielletä tukea tarvitsevien piiriin. Myös Hakalehto-Wainio on

²⁴⁶ HE 109/2009 vp s. 26.

²⁴⁷ Koulutus ja tutkimus vuosina 2007-2012. Kehittämissuunnitelma. Opetusministeriö 2007.

²⁴⁸ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 12.

²⁴⁹ Esimerkiksi Takala 2011. s. 22. Yleisestä tuesta kirjoitetaan seuraavasti: ”Kun havaitaan, että oppilaalla on pulmia oppimisessa, lähdetään opetusta tietoisesti kehittämään varhaisen puuttumisen mallin mukaisesti. Kun pulmaan tartutaan riittävän ajoissa, se ei ehdi kasvaa hallitsemattomaksi.” Lisäksi Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 12. ”Koulutyössä tulee ottaa huomioon kaikkien oppilaiden edellytykset ja tarpeet.”

todennut, että yleisen tuen tasolla tehtävänä on tukea oppilasta omien tavoitteidensa saavuttamisessa²⁵⁰.

3.2.2 Yleisen tuen muotoja

3.2.2.1 Eriyttäminen ja tukiopetus

Samoja tukimuotoja käytetään kaikilla tuen tasoilla sen mukaan, mikä on oppilaan tarve. On kuitenkin tukimuotoja, joita painotetaan tietyllä tuen tasolla. Yleisen tuen tasolla keskeisiä tukimuotoja ovat eriyttäminen, oppilaanohjaus ja tukiopetus. Opetuksen eriyttäminen on ensisijainen keino otettaessa huomioon oppilaiden erilaisuus. Eriyttämisellä vaikutetaan oppimismotivaatioon ja sen avulla oppilaalle voidaan tuottaa sopivia haasteita, onnistumisen kokemuksia ja tarjota mahdollisuuksia kehittyä ja oppia omien vahvuuksien mukaisesti.²⁵¹ Opetusta eriytetään esimerkiksi siten, että oppilaalla on käytössään niin sanottu e-oppikirja. E-oppikirja on yleisopetuksen tavoitteiden mukainen, mutta sen sisältöä on helpotettu ja selkiytetty. Eriyttämistä on myös se, että oppilaalla on omat läksyt tai hänelle varataan kokeen tekemiseen normaalia enemmän aikaa. Luokassa oppilaita voidaan jakaa erilaisiin työskentelyryhmiin, joissa jokaisella ryhmällä on omia tavoitteitaan vastaat tehtävät. Eriyttäminen voi siis kohdistua opetuksen sisältöihin, käytettäviin opetusmateriaaleihin ja -menetelmiin, työtapoihin, koulu- ja kotitehtävien määrään ja käytettävissä olevaan aikaan. Eriyttäminen on erityisopetuksen arkipäivää, joka saa yhä isomman roolin myös yleisopetuksen luokissa varhaisen puuttumisen keinona. Eriyttämällä opetusta voidaan tehokkaasti tukea kaiken tasoisia oppilaita. Se kuinka opetuksen järjestämisen vaihtoehtoja toteutetaan, on paljon kiinni opettajan aktiivisuudesta. Toimintaa tulee ohjailla oppilaa etu, ei esimerkiksi opettajan kiire tai muu resurssien puute. Opetuksen järjestäjän on huomioitava, että tukiopetuksen järjestämiseen varataan riittävät resurssit. Opettajan tulee selvittää myös oppilaiden (tai oppilaan) näkemys siitä, mikä edistää heidän oppimistaan parhaiten.

Tukiopetus on ensimmäisiä keinoja, joilla vastataan oppilaan tuen tarpeeseen. Tukiopetuksesta on erikseen säädetty lain tasolla. Perusopetuslain 16 §:n 1 momentin mukaan oppilaalla on oikeus

²⁵⁰ Hakalehto-Wainio 2012. s. 154.

²⁵¹ Ikonen & Krogerus 2009. s. 31, 113-115.

tukiopetukseen, jos hän on *tilapäisesti* jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muuten tarvitsee *lyhytaikaista* oppimisen tukea. Varhaisen puuttumisen periaatteen mukaan tukiopetus tulee aloittaa heti tuen tarpeen ilmetessä, jotta oppilas ei jäisi pysyvästi jälkeen opinnoissaan. Antamalla tukiopetusta ennen kuin varsinaisia ongelmia edes pääsee syntymään, voidaan ennalta ehkäistä mahdollisia tulevia ongelmia.²⁵² Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan aloitteen tukiopetuksen antamisesta oppilaalle tekee ensisijaisesti opettaja. Käytännössä toimitaan usein niin, että opettaja ilmoittaa rehtorille tukiopetuksen tarpeesta ja rehtori myöntää luvan tukiopetuksen järjestämiseen²⁵³. Tukiopetus tulee pyrkiä järjestämään oppilaan ja huoltajan kanssa yhteisymmärryksessä ja heille tulee antaa tukiopetuksen toteuttamiseen liittyvää tietoa.²⁵⁴ Opetuksen järjestäjän tulisi aktiivisesti tiedottaa oppilasta ja huoltajaa oppilaan oikeudesta tukiopetukseen. Vaikka opettajan vastuulla on havaita tuen tarve, on oppilaan osallistumisen näkökulmasta tärkeää, että myös oppilaalla ja huoltajalla on mahdollisuus tehdä aloite tukiopetuksen antamisesta. Huoltaja voi pyytää tukiopetusta lapselleen, mutta subjektiivinen oikeus siihen syntyy vasta opettajan todetessa tukiopetuksen tarpeen²⁵⁵. Molempiin suuntiin toimiva, toisiaan kunnioittava vuorovaikutus on kuitenkin varhaisen puuttumisen onnistumisen kannalta erityisen merkittävää.

Tukiopetuksessa käytetään oppimisen apuna yksilöllisesti suunniteltuja tehtäviä, ajankäyttöä ja ohjausta. Tukea voidaan tarjota samanaikaisopetuksena oppilaan tavallisessa opetusryhmässä, pienryhmässä tai täysin yksilöllisesti. Tukiopetusta voidaan antaa oppituntien aikana tai niiden ulkopuolella. Tärkeää on, että jokaisella on tarvitessaan todellinen mahdollisuus saada sitä.²⁵⁶ Yleisen tuen tasolla tuen tarve johtuu yleensä poissaoloista tai tilapäisistä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvistä vaikeuksista²⁵⁷. Oppilas on voinut jäädä jälkeen esimerkiksi sairauden tai

²⁵² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 24.

²⁵³ Lahtinen 2011. s. 138.

²⁵⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 25. Esim. Ylöjärven paikallisen opetussuunnitelman mukaan ensisijaisesti opettaja arvioi tukiopetuksen tarpeen ja tiedottaa tästä etukäteen oppilasta ja huoltajaa. Tukiopetusta voi antaa oma opettaja, toinen opettaja tai erityisopettaja. Ylös kirjataan ajankohta, sisältö ja osallistujat, mikä lisää tuen antamisen suunnitelmallisuutta.

²⁵⁵ Lahtinen 2011. s. 134.

²⁵⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 24.

²⁵⁷ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 25.

lomamatkan vuoksi. Merkitystä tukiopetuksen tarjoamisen kannalta ei ole sillä, mistä syystä oppilas on jäänyt opinnoissaan jälkeen.²⁵⁸ Tukiopetus on tarkoitettu oppilaille, jotka ovat *tilapäisesti* jääneet jälkeen opinnoissaan. Jos oppilas ei tukiopetuksen avulla pääse normaaliin rytmiin ja samalle tietotasolle muiden kanssa, tulee miettiä muita tuen muotoja. Onko oppilaalla esimerkiksi tarvetta pidempiaikaiselle oppimisen ja koulunkäynnin tuelle. Tällöin tuen tarpeeseen vastataan muiden tukimuotojen avulla ja tarvittaessa tehostetun tuen piirissä.

Hallituksen esityksen mukaan lukuvuonna 2006-2007 n. 41 % osoitti 7.-9- luokille tukiopetuksen käyttöön alle kaksi tuntia viikossa sataa lasta kohti. Noin 4 % kouluista ei resurssoinut lainkaan tukiopetukseen.²⁵⁹ Lahtinen on todennut koulujen perustellusti menetelleen lainvastaisesti. Lahtinen on lisäksi nostanut esiin syksyllä 2010 uutisoidut opetusalan ammattijärjestön laskelmat, joiden mukaan oppilaille annettava tukiopetus oli vähentynyt vuoden aikana 24 %. Samaan aikaan kuntatalouden tila oli heikko, mistä pääteltiin, että tukiopetuksen vähentäminen oli johtunut puhtaasti taloudellisista syistä²⁶⁰, eikä oppilaiden tosiasiallisen tarpeen vähenemisestä.²⁶¹ Kyseisistä esimerkeistä huomataan, että tarvetta olisi sellaiselle instanssille, joka säännöllisesti valvoisi opetuksen järjestämisen lainmukaisuutta. Lapsen etu ei saa vaarantua resurssien puutteen vuoksi, ja koska oppilaan ja huoltajan mahdollisuudet oikeuksiensa vaatimiseksi ovat hyvin rajalliset, tulisi oikeusturvaa parantaa enemmän ylhäältä käsin tapahtuvalla valvonnalla.

Tukiopetuksen antamisesta ei tehdä kirjallista hallintopäätöstä, mikä tarkoittaa, että oppilaalla ja huoltajalla ei ole muutoksenhakuoikeutta tilanteessa, jossa heidän mielestään oppilas olisi tukiopetuksen tarpeessa, mutta koulussa on päätetty olla sitä antamatta. Oppilaan oikeusturvan kannalta olisi tärkeää, että asian voisi saattaa jonkun ylemmän instanssin ratkaistavaksi. Hakalehto-Wainio on todennut kysymyksellä olevan periaatteellista merkitystä. Hänen mukaansa lainsäädännössä ei tulisi olla oikeuksia, joita ei voi tehokkaasti vaatia.²⁶² Huoltaja voi tehdä asiasta kantelun aluehallintovirastolle, joka ottaa kantaa toimien laillisuuteen. Opetuksen järjestäjä kuitenkin päättää, mihin toimiin se ryhtyy aluehallintoviraston kannanoton perusteella.

²⁵⁸ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004. s. 123.

²⁵⁹ HE 109/2009 vp. s. 13.

²⁶⁰ Tukiopetuksen antamisesta maksetaan opettajalle erillinen korvaus virka - ja työehtosopimusten mukaisesti.

²⁶¹ Lahtinen 2011. s. 138.

²⁶² Ks. Hakalehto-Wainio 2012. s. 155.

3.2.2.2 Oppilaanohjaus ja muita tukimuotoja

Perusopetuslain 30 §:n 1 momentin mukaan jokaisella oppilaalla on opetuksen lisäksi oikeus saada oppilaanohjausta. Ohjauksen tarkoituksena on tukea oppilaan onnistumista perusopetuksen eri vaiheissa, vahvistaa opiskelutaitoja ja kehittää oppilaan valmiuksia tehdä opintojaan koskevia päätöksiä. Ohjauksella vahvistetaan sosiaalisia taitoja, estetään oppilaiden syrjäytymistä ja edistetään tasa-arvoa.²⁶³ Tarkoituksena on, että ohjaus muodostaa koko perusopetuksen ajan kestävä jatkumon, jossa ensin otetaan huomioon esiopetuksen antamat valmiudet ja loppuvaiheessa ohjataan oppilasta kohti toisen asteen opintoja. Ohjauksesta huolehtivat perusopetuksen alaluokilla lähinnä luokanopettajat ja yläluokilla erityisesti oppilaanohjaaja sekä muu henkilöstö, jotka toimivat yhteistyössä oppilaan kanssa koko perusopetuksen ajan ja etenkin eri nivelvaiheissa. Nivelvaiheilla tarkoitetaan siirtymistä esiopetuksesta perusopetukseen, alaluokilta yläluokille ja perusopetuksesta toisen asteen opintoihin, esimerkiksi ammattikouluun.

Yleisen tuen tasolla ohjaus on oppilaan ohjaamista koulunkäynnissä ja eri oppiaineissa niin, että tavoitteet saavutetaan ja opintoihin liittyviä ongelmia ei pääsisi syntymään. Tavoitteena on myös tukea oppilaiden persoonallisuutta, kehitystä ja osallisuutta. Keinona on esimerkiksi monipuolisen palautteen antaminen ja tukeminen itse opetustilanteissa.²⁶⁴ Kun eriyttämällä ja tukiopetuksella vastataan konkreettisiin oppimisen ja koulunkäynnin haasteisiin, oppilaanohjaus keskittyy enemmän ohjaamaan jokaista oppilasta siten, että löydetään omia kiinnostuksen kohteita, opitaan opiskelemaan, jaetaan tietoa eri vaihtoehtojen jatko-opintojen suhteen, kehitetään sosiaalisia taitoja ja tutustutaan työelämään. Ohjaus antaa eväitä tulevaisuuden suunnitteluun ja tukee laajasti oppimista ja koulunkäyntiä.

Esimerkiksi Ylöjärven kaupungin perusopetuksen ohjaussuunnitelman mukaan kun oppilas siirtyy alakoulusta yläkouluun, oppilaan ohjaaja, erityisopettaja ja luokanvalvojat tekevät yhteistyötä luokanopettajien kanssa, jotta siirtyminen tapahtuisi mahdollisimman kivuttomasti. Suunnitelman

²⁶³ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus. s. 258.

²⁶⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 35-36.

mukaan kuudensille luokille voidaan pitää esimerkiksi oppitunti yläkouluun siirtymisestä ja siellä opiskelusta. Käsiteltävinä aiheina voivat olla esimerkiksi aineenopettajajärjestelmä, opiskeltavat aineet, luokanvalvojan rooli ja muu koulussa oleva tuki. Oppilaat käyvät lisäksi tutustumassa kouluun ennen syksyllä alkavia opintoja ja myös huoltajia tiedotetaan muutoksista.²⁶⁵

Työssä on käsitelty jokaisen tuen kohdalla niitä tukimuotoja, joiden voidaan katsoa painottuvan kyseisen tuen tasolla. Rajanveto tiettyihin tukimuotoihin on karkea ja sen voisi varmasti tehdä toisinkin. Täytyy muistaa, että jokaisella tuen tasolla on käytössä samoja tukimuotoja eri vahvaisina. Seuraavaksi otan esille muutaman tukimuodon, joita ei ole muuten tarkemmin tarkasteltu. Perusopetuslain 5 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää perusopetuksen 7-9 vuosiluokkien yhteydessä annettavaa *joustavan perusopetuksen toimintaa*. Perusopetusasetuksen 9 a §:n mukaan joustavan perusopetuksen tavoitteena on vähentää perusopetuksen keskeyttämistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Toiminnalla tarkoitetaan opetussuunnitelman perusteiden mukaan järjestettävää opetusta sekä oppimisen ja kasvun tukea. Opetus järjestetään pienryhmämuotoisesti esimerkiksi koulussa ja työpaikoilla. Joustava perusopetus on tarkoitettu oppilaille, joilla on alisuoriutumista ja koulumotivaation puutetta, sekä oppilaille, joita näyttäisi uhkaavan syrjäytyminen. Joustavan perusopetuksen oppilas voi saada yleistä tai tehostettua tukea. Oppilas voi olla erityisen tuen piirissä, jos hän kykenee noudattamaan toiminnassa käytettävää opetussuunnitelmaa ja toiminta on hänen etunsa mukaista. Oppilasvalinnasta tehdään aina hallintopäätös.²⁶⁶ Tarkemmin joustavasta perusopetuksesta säädetään perusopetusasetuksessa ja paikallisessa opetussuunnitelmassa, jos kunta toimintaa järjestää.

Esimerkiksi Tampereen kaupunki järjestää joustavan perusopetuksen toimintaa eli JOPO-toimintaa²⁶⁷. JOPO-toiminta on tarkoitettu yleisopetuksen oppilaille, joilla on vaikeuksia suoriutua peruskoulusta. JOPO-opetuksen sanotaan sopivan erityisesti oppilaille, joiden opintomenestys ei ole vastannut tavoitteita tai todellista osaamista. Tavoitteeksi on määritelty arvosanojen nostaminen ja päättötodistuksen saaminen. JOPO-opetuksessa opiskelevat saavat samanlaisen päättötodistuksen kuin muutkin yhdeksäsluokkalaiset. Tavoitteena on vastata paremmin oppilaiden yksilöllisiin

²⁶⁵ Ylöjärven kaupungin perusopetuksen ohjaussuunnitelma 2011. s. 7-8.

²⁶⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 41.

²⁶⁷ Joustava perusopetus JOPO-hanke käynnistyi tammikuussa 2006, kun opetusministeriö myönsi määrärahaa kunnille koulupudokkaiden aktivointiin tähtäävän toiminnan kehittämiseen perusopetuksessa ja toisen asteen nivelvaiheessa. Ks. lisää Opetus- ja kulttuuriministeriön www-sivut: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/koulupudokkaiden_aktivointi/index.html.

tarpeisiin ja antaa erilaisia mahdollisuuksia suorittaa perusopetus. Tampereella tarjotaan JOPO-opetusta neljässä koulussa. Opetukseen haetaan erikseen.²⁶⁸ Liitteenä on Tampereen JOPO-opetuksen hakulomake 2014²⁶⁹. Positiivista on, että lomakkeessa on huomioitu erikseen sekä oppilaan että huoltajan rooli. Molemmat vastaavat oman näkemyksensä mukaan esitettyihin kysymyksiin, jolloin molempien mielipide vaikuttaa ratkaisuun, ei esimerkiksi vain huoltajan.

Perusopetuslain 3 §:n 3 momentin mukaan opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa ja tuntijakoasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan opetus ja kasvatus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea. Oppilas elää samanaikaisesti kodin ja koulun vaikutuspiirissä ja siksi on tärkeää, että vastuu oppilaan kasvattamisesta ja opettamisesta on molemmilla. Perusopetuslain 26 §:n 2 momentin mukaan huoltajalla on vastuu lapsen oppivelvollisuuden suorittamisesta. Vastuu kodin ja koulun yhteistyön edellytysten kehittämisestä on opetuksen järjestäjällä²⁷⁰. Opetuksen järjestäjällä on esimerkiksi velvollisuus informoida huoltajia oppilaan asioista ja huoltajalla on oikeus osallistua oppilasta koskevaan päätöksentekoon²⁷¹. Koska huoltajat ovat useimmiten lapsensa edun asiantuntijoita, on tärkeää, että lain tasolla erikseen edellytetään koulun ja kodin välisestä yhteistyöstä. Ilmais ”kodin ja koulun välinen yhteistyö” kuitenkin kuvastaa vanhentunutta ajatusta siitä, että lapsi nähdään osana jotain yhteisöä (koulua, perhettä), eikä omana yksilönään. Lainsäädäntö tulisi päivittää modernia lapsioikeutta vastaavaksi, jolloin koulu velvoitettaisiin yhteistyöhön sekä oppilaan että huoltajan (kodin) kanssa.

²⁶⁸ Tampereen kaupungin www-sivut: <http://www.tampere.fi/koulutusjaopiskelu/perusopetus/opiskelu/jopo.html>. Ks. myös <http://www.toponetti.fi/ylakouluun/jopo/>.

²⁶⁹ Ks. liite 1.

²⁷⁰ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 34.

²⁷¹ Ks. esimerkiksi Perusopetuslaki 26 § 2 mom. & 31 a § 3 mom.

3.3 Tehostettu tuki

3.3.1 Tuen tehostaminen pedagogisen arvion kautta

Tehostettu tuki on ollut perusopetuslaissa 1.1.2011 alkaen. Tarkoitus ei ollut säätää uutta tukimuotoa, vaan ohjata olemassa olevien tukimuotojen nykyistä varhaisempaan ja suunnitelmallisempaan käyttöön. Tarkoituksena oli vahvistaa ja selkeyttää varhaista tukea, jotta erityisen tuen ja erityisopetuksen tarve vähenisi. Tehostettu tuki on tarkoitettu ensisijaiseksi tueksi ennen erityistä tukea ja se rakentuu esi- ja perusopetuksen yleisille tukikäytänteille.²⁷² Tehostettu tuki on luonteeltaan vahvempaa ja pitkäjänteisempää kuin yleinen tuki. Ominaista on tukemisen suunnitelmallisuus. Tavoitteena on ehkäistä ongelmien kasvamista, monimuotoistumista ja kasaantumista.²⁷³ Tukeminen on yksilöllisempää ja määrällisesti ja laadullisesti tehokkaampaa kuin yleisen tuen piirissä²⁷⁴.

Perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään *säännöllistä* tukea tai *samanaikaisesti useita tukimuotoja*, on annettava tehostettua tukea. Tarkoituksena on, että ensin oppilasta tuetaan yleisen tuen keinoin riittävän pitkään, jotta saadaan kokonaiskuva tuen tarpeesta ja yleisen tuen keinojen tehokkuudesta. Vasta jos yleinen tuki ei ole ollut riittävän tehokasta, tulee siirtyä tehostetun tuen vaiheeseen. Tehostetun tuen piirissä oleva oppilas tarvitsee säännöllistä tukea oppimisessa ja koulunkäynnissä. Oppilaalla voi olla esimerkiksi keskivaikea lukivaikeus, minkä vuoksi tuen tarve on jatkuvaa ja tuen on oltava intensiivisempää ja suunnitelmallisempaa kuin yleisen tuen piirissä tarjottava tuki²⁷⁵.

Perusopetuslain 16 a §:n 2 momentin mukaan tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään *pedagogiseen arvioon* perustuen moniammatillisesti oppilashuoltotyössä. Kun yleinen tuki on katsottu riittämättömäksi, tehdään tilanteesta pedagoginen arvio ja harkitaan oppilaan

²⁷² HE 109/2009 vp. s. 23.

²⁷³ HE 109/2009 vp. s. 18. Ks. myös Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 13.

²⁷⁴ Ikonen & Krogerus 2009. s. 28.

²⁷⁵ Ikonen & Krogerus 2009. s. 36.

siirtymistä tehostetun tuen piiriin.²⁷⁶ Pedagogisessa arvioissa kuvataan oppilaan kokonaistilanne oppimisen ja koulunkäynnin suhteen sekä millaista yleistä tukea oppilas on saanut ja mitkä ovat olleet tuen vaikutukset. Lisäksi arvioissa on kuvaus oppilaan oppimisvalmiuksista sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvistä erityistarpeista. Lopuksi arvioidaan millaisilla järjestelyillä oppilasta tulisi jatkossa tukea. Pedagogisen arvion laativat oppilaan opettaja tai opettajat yhdessä. Tarvittaessa, kun on kyse esimerkiksi oppilaan hyvinvointiin liittyvistä ongelmista, apuna käytetään myös muita asiantuntijoita. Tehostetun tuen aloittaminen ja sen toteuttaminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti oppilashuoltotyössä, esimerkiksi oppilashuoltoryhmässä.²⁷⁷ Oppilashuoltoa toteuttavat käytännössä useimmin rehtori, vastuuopettaja, muut opettajat, erityisopettaja, opinto-ohjaaja, koulunkäyntiavustaja, koulukuraattori, koulupsykologi, terveydenhoitaja ja lääkäri²⁷⁸. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013, myöhemmin oppilashuoltolaki) 18 §:n mukaan oppilashuoltoa toteutetaan yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa. Opiskelijan omat toivomukset ja mielipiteet on otettava huomioon hänen ikänsä, kehitystasonsa ja muiden henkilökohtaisten edellytysten mukaisesti.

Pedagoginen arvio on suhteellisen uusi työväline. Sen tarkoituksena on lisätä tukemisen suunnitelmallisuutta. On tärkeää, että asiakirja on riittävän konkreettinen, jotta siitä on todellista apua käytännön työhön. Kolmiportaisen tukijärjestelmän myötä opettajien paperityö on lisääntynyt erilaisten pedagogisten asiakirjojen laatimisen johdosta. Oppilaan etua ei edistä ylimalkainen paperi, johon kirjataan asioita, koska laki niin velvoittaa. Asiakirjojen laatiminen saatetaan helposti nähdä ns. ylimääräisenä pahana, jolla ei ole käytännön kannalta suurtakaan merkitystä, siksi on tärkeää, että asiakirja on riittävän konkreettinen ja ytimekäs, jotta siitä on todellista apua käytännön työhön. Liitteenä on Opetushallituksen mallilomake pedagogisen arvion tekemiseen²⁷⁹. Mallilomakkeessa ei esimerkiksi ole kohtaa, johon kunnolla kirjata oppilaan mielipide oppimisen haasteista, koulumenestyksestä ja hänen mielestään toimivista opetusjärjestelyistä. Lomakkeeseen on varattu kohta ”lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t”, mikä viestittää oppilaan ja huoltajan toissijaista roolia opettajiin ja asiantuntijoihin nähden. Konkretiaa lisäisi oppilaan (ja huoltajan) aktiivisempi mukana oleminen jo tilanteen

²⁷⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 13-14.

²⁷⁷ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 14.

²⁷⁸ HE 67/2013 vp. s. 12.

²⁷⁹ Ks. liite 2.

arviointivaiheessa. He ovat useimmiten niitä todellisia asiantuntijoita, kun pohditaan oppilaan parasta. Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki -selvityksessä selvitettiin keitä on mukana tehostetun ja erityisen tuen arviointi- ja suunnitteluprosessissa. Selvityksessä ei ollut mainittu oleenkaan oppilasta prosessin osapuolena²⁸⁰. Oppilaan ja huoltajien aktiivinen mukanaolo prosessissa parantaisi myös oppilaan oikeusturvaa. Pedagoginen arvio on pedagoginen asiakirja, ei hallintopäätös. Siihen ei näin ollen ole muutoksenhakuoikeutta. Koska sen pohjalta tehdään päätös siitä, saako oppilas tehostettua tukea vai ei, on arviolla oppilaan oikeuden toteutumisen kannalta suuri merkitys ja siksi osallisuuden merkitys korostuu. Oppilaan tehostetun tuen mukaiset opetusjärjestelyt eivät edellytä huoltajan suostumusta, mikä tehostaa oppilaan henkilökohtaista oikeusturvaa.

3.3.2 Tukea tehostamassa henkilökohtainen oppimissuunnitelma

Kun oppilaalle päätetään antaa tehostettua tukea, kirjataan annettava tuki henkilökohtaiseen oppimissuunnitelmaan. Perusopetuslain 16 a §:n mukaan oppilaalle on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaan. Oppilaalle järjestettävä tuki kirjataan oppimissuunnitelmaan. Laki siis velvoittaa laatimaan oppimissuunnitelman tehostettua tukea varten. Yleisen tuen piirissä olevalle oppilaalle voidaan laatia oppimissuunnitelma oppimisen tueksi, mutta se ei ole pakollista. Esimerkiksi Ylöjärven kaupungin opetussuunnitelmassa mainitaan, että yleisen tuen piirissä oleville oppilaille oppimissuunnitelman laadinnasta päätetään oppilas- tai luokkakohtaisesti²⁸¹. Oppimissuunnitelma on nimensä mukaisesti suunnitelma, jossa suunnitellaan oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin etenemistä, tarvittavia opetusjärjestelyitä ja oppilaan tarvitsemaa tukea. Se on kirjallinen, pedagoginen asiakirja, joka perustuu hyväksyttyyn opetussuunnitelmaan ja pedagogisessa arvioissa tuotettuun tietoon.²⁸²

²⁸⁰ Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. s. 34.

²⁸¹ Ylöjärven perusopetuksen opetussuunnitelma. Oppimisen ja koulunkäynnin tukimuodot Ylöjärvellä. Voimaantulo 1.8.2011. s. 16.

²⁸² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 18.

Oppimissuunnitelman tavoitteena on tuen suunnitelmallinen toteuttaminen²⁸³. Etenkin tehostetun tuen vaiheessa, kun oppilaalla on tarvetta useille tukimuodoille, suunnitelmallisuus on välttämätöntä, jotta tehokas tukeminen toteutuu myös käytännössä. Oppimissuunnitelman on tarkoitus olla realistinen, kaikkien sitä tarvitsevien tiedossa ja toteutettavissa oleva²⁸⁴. Suunnitelmasta ei ole hyötyä, jos siinä ei ole totuudenmukaista kuvausta tuen tarpeesta, oppimisen haasteista ynnä muusta. Perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan oppimissuunnitelma on laadittava ensisijaisesti yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Oppimisen tukea koskevaa lakimuutosta valmisteltaessa ajatuksena oli, että suunnitelman tekeminen pohjautuisi mahdollisimman pitkälle opetuksen järjestäjän, oppilaan ja hänen huoltajansa yhteiseen suunnitteluun. Oppilaalle järjestettävästä tuesta päättää opetuksen järjestäjä.²⁸⁵ Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että opettaja ja koulun muu henkilökunta sanelevat suunnitelmaan kirjattavat asiat, vaan yhteistyössä pohditaan tuen toteuttamista oppilaan parhaaksi. Tällöin jokainen oppilaan tukemisen kannalta tärkeä taho sitoutuu suunnitelman toteuttamiseen ja kaikki ovat tilanteen tasalla. Oppilaan oma osuus suunnitelman laatimisessa kasvaa siirryttäessä ylemmille luokka-asteille²⁸⁶. Lähtökohtana on, että oppilas on aina mukana suunnitelman laatimisessa, se kuinka suuri merkitys hänen mielipiteellään on valmiiseen suunnitelmaan, riippuu hänen kehitystasostaan. Esimerkiksi Ylöjärvellä oppimissuunnitelman laatimiseen osallistuvat ensisijaisesti oppilas ja huoltajat, vastuupettaja, erityisopettaja ja mahdollinen koulunkäynninohjaaja. Tarvittaessa mukaan laadintaan osallistuvat myös rehtori, oppilashuoltoryhmän jäsen tai jäseniä (esimerkiksi terveydenhoitaja ja sosiaalityöntekijä), tutkimus- ja kuntoutustahojen edustaja ja edellinen opettaja.²⁸⁷ Jokainen tapaus käsitellään omana juttunaan. Oppilaan tilanne määrittää sen, ketkä osallistuvat oppimissuunnitelman laatimiseen ja mikä suunnitelman sisältö on. Yksittäistä oppilasta koskevan asian käsittelyyn voivat osallistua vain ne henkilöt, joiden tehtäviin oppilaan asian käsittely välittömästi kuuluu²⁸⁸.

²⁸³ HE 109/2009 vp. s. 24.

²⁸⁴ Huhtanen 2011. s. 126-127.

²⁸⁵ HE 109/2009 vp. s. 24.

²⁸⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 18.

²⁸⁷ Ylöjärven perusopetuksen opetussuunnitelma. Oppimisen ja koulunkäynnin tukimuodot Ylöjärvellä. Voimaantulo 1.8.2011. s. 17.

²⁸⁸ Lahtinen 2011. s. 143.

Perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan oppimisuunnitelma voidaan laatia myös ilman oppilaan huoltajia tai laillista edustajaa, jos oppimisuunnitelman yhdessä laatimiseen on ilmeinen este. Esimerkiksi jokin huoltajasta johtuva este²⁸⁹. Lain mahdollistama poikkeus suojaa oppilaan oikeutta varhaiseen ja ennaltaehkäisevään tukeen. Oppimisuunnitelma laaditaan nimenomaan oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tukemista varten, jolloin oppilaan etu on ensisijaisessa asemassa. Myös oppimisuunnitelma on pedagoginen asiakirja, johon ei ole valitus- tai muutoksenhakuoikeutta²⁹⁰. Siksi on erityisen tärkeää ottaa vakavasti oppilaan ja huoltajan osallisuuden merkitys. Oppilaan edistymistä tulee seurata ja arvioida jatkuvasti ja oppimissuunnitelmaa päivittää. Esimerkiksi Ylöjärven kaupungin opetussuunnitelman mukaan oppimisuunnitelma päivitetään vähintään kerran lukuvuodessa tai aina tarvittaessa²⁹¹. Perusopetuksen opetussuunnitelmassa on määritelty mitä tietoja oppimisuunnitelman tulee sisältää. Kirjattuna tulee olla esimerkiksi oppilaan erityistarpeet, tavoitteet, pedagogiset ratkaisut, oppimisympäristöön liittyvät ratkaisut, moniammatillisen yhteistyön kuvaus, edistymisen seuranta ja arviointi ja suunnitelman laatimiseen osallistuneet henkilöt²⁹². Liitteenä on opetushallituksen asiakirjamalli oppimisuunnitelman laadintaan varten²⁹³.

3.3.3 Tehostetun tuen muotoja

3.3.3.1 Osa-aikainen erityisopetus

Perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin mukaan tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti 16 (tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus), 31 (oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät avustaja- ja tulkintapalvelut) ja 31 a §:ssä (oppilashuolto) tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Perusopetuslain 16 §:n 2

²⁸⁹ HE 109/2009 vp. s. 24.

²⁹⁰ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 19.

²⁹¹ Ylöjärven perusopetuksen opetussuunnitelma. Oppimisen ja koulunkäynnin tukimuodot Ylöjärvellä. Voimaantulo 1.8.2011. s. 17.

²⁹² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 19.

²⁹³ Ks. liite 3.

momentin mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Osa-aikaisen erityisopetuksen tavoitteena on parantaa oppilaan oppimisedellytyksiä ja ehkäistä ongelmien kasvua ja kasaantumista. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa voivat olla esimerkiksi oppilaat, joilla on kielellisiä tai matemaattisiin taitoihin liittyviä ongelmia (vaikeuksia oppimisessa) tai oppilaita, joilla on ongelmia esimerkiksi sosiaalisissa taidoissa (vaikeuksia koulunkäynnissä). Osa-aikaista erityisopetusta voidaan antaa joustavin järjestelyin samanaikaisopetuksessa, pienryhmässä tai yksilöopetuksena. Se on luonteeltaan yleisopetusta täydentävää ja tukevaa. Opetuksen järjestäjän on huolehdittava, että osa-aikaista erityisopetusta varten on tarvittavaa ja riittävää erityispedagogista osaamista. Opetuksesta vastaa siis erityisopettaja²⁹⁴.

Oppilaalle ja huoltajalle tulee tiedottaa osa-aikaisen erityisopetuksen toteuttamisesta ja kyseinen opetus pyritään järjestämään yhteisymmärryksessä oppilaan ja huoltajan kanssa.²⁹⁵ Toteuttaminen ei kuitenkaan vaadi huoltajan suostumusta. Jos opettaja katsoo, että oppilas on osa-aikaisen erityisopetuksen tarpeessa, hänellä on oikeus ja velvollisuus järjestää sitä oppilaalle. Oppilaan edun mukaista kuitenkin on, että opetus järjestetään yhteistyössä huoltajan kanssa ja tähän aina ensisijaisesti pyritään. Ennen tehostetun tuen antamista tehtävässä pedagogisessa arvioissa arvioidaan oppilaan yleisen tuen aikana saadun osa-aikaisen erityisopetuksen riittävyys ja tarve jatkossa. Suunnitelmat osa-aikaisen erityisopetuksen osalta kirjataan oppilaan oppimissuunnitelmaan. Jos esimerkiksi tehostetun tuen oppimissuunnitelmaan on kirjattu oppilaan saavan osa-aikaista erityisopetusta tai opettaja on muuten todennut osa-aikaisen erityisopetuksen tarpeen, ei opetuksen järjestäjä voi olla sitä antamatta. Osa-aikaisen erityisopetuksen antaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei synny valituskelpoista päätöstä. Oikeusturvan kannalta tilanne on sama kuin tukiopetuksen kohdalla. Oppilaalla on siihen niin tarvitessaan oikeus, mutta hän ei voi sitä tehokkaasti vaatia. Subjektiiivinen oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen syntyy vasta, kun opettaja toteaa oppilaan sitä tarvitsevan.

²⁹⁴ Se, että erityisopetuksesta vastaa nimenomaan erityisopettaja, perustuu perusopetusasetuksen 1 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineenopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena ja erityisopettajien antaman erityisopetuksena.

²⁹⁵ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 25-26.

Tehostettua tukea vuonna 2013 saaneista oppilaista²⁹⁶ 74 prosentilla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta. Lukuvuonna 2012-2013 osa-aikaista erityisopetusta sai kaikkiaan 120 200 oppilasta, mikä on 22 prosenttia peruskoulun oppilaista. Tästä kun vähennetään tehostetun tuen (20 400) ja erityisen tuen (15 400) piirissä osa-aikaista erityisopetusta saavat oppilaat, saadaan selville, että yleisen tuen piirissä osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2012-2013 sai 84 400 oppilasta.²⁹⁷ Kuten luvuista huomataan, osa-aikainen erityisopetus on tukimuotona merkittävä kaikilla tuen tasoilla. Jokaisesta koululuokasta todennäköisesti löytyy oppilaita, jotka saavat osa-aikaista erityisopetusta. Opetus voidaan järjestää joko siten, että erityisopettaja on luokassa ja opettaa erityisopetusta tarvitsevia oppilaita tai siten, että koulussa on varattu erillinen tila erityisopetukselle. Erityisopettaja voi opettaa tilassa joko yhtä oppilasta kerrallaan tai useampaa oppilasta samanaikaisesti. Ratkaistaessa opetuksen antamisen paikkaa on ensisijasta miettiä, mikä on tukea saavan oppilaan kannalta paras mahdollinen vaihtoehto. Jos esimerkiksi sama oppilas siirtyy aina matematiikan tunniksi erityisopettajan tilaan, mikä pahimmillaan saattaa olla koulun kauimmainen ja pimein nurkka, voi tämä leimata oppilasta ja asettaa hänet epäyhdenvertaiseen asemaan muiden oppilaiden kanssa. Oppilaan etu tulee ottaa huomioon kaikessa häneen vaikuttavassa toiminnassa, myös esimerkiksi opetusympäristön suunnittelussa, jolloin tarvittaessa tulisi miettiä uudelleen esimerkiksi erityisopetustilan sijaintia, jotta se ei ole muista eristävä tai itse tilan viihtyvyyttä. Oppilaan/oppilaiden mielipidettä tulisi selvittää siitä, mikä on heille paras paikka oppia. Jos oppilas ja erityisopettaja tulevat siihen tulokseen, että oppilaan edun mukaista on antaa opetus samanaikaisopetuksena luokassa luokanopettajan kanssa, ei esteenä saa olla esimerkiksi luokanopettajan (tai aineenopettajan) haluttomuus yhteistyöhön. Luonnollisesti käytännön tilanteet ovat monisyisempiä ja vaativat eri henkilöiden, koulumaailmassa lähinnä lasten, etujen punnintaa.

3.3.3.2 Oppilashuollon tuki

Oppilashuoltolain 2 §:n mukaan oppilashuollon tarkoituksena on edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä. Tarkoituksena on myös edistää koko oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, esimerkiksi esteettömyyttä,

²⁹⁶ Syksyllä 2013 tehostettua tukea sai 35 000 peruskoulun oppilasta, mikä on 6,5 prosenttia kaikista peruskoulun oppilaista. Tuen saajista poikia oli 65 prosenttia ja tyttöjä 35 prosenttia.

²⁹⁷ Tilastokeskus. Koulutus 2014. Erityisopetus 2013. http://www.tilastokeskus.fi/til/erop/2013/erop_2013_2014-06-12_fi.pdf

turvallisuutta ja kodin ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä. Oppilashuollolla turvataan varhainen tuki sitä tarvitseville sekä oppilashuollon yhdenvertainen saatavuus ja laatu. Oppilashuoltolain 3 §:n 1 momentin mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niitä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä²⁹⁸. Takala on todennut yksinkertaisemmin oppilashuollon huolehtivan oppilaan oppimisen perusedellytyksistä sekä fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista²⁹⁹.

Oppilashuolto jakautuu kahteen osaan, yhteisölliseen ja yksilökohtaiseen opiskeluhooltoon. Oppilashuoltolain 4 §:n mukaan yhteisöllisellä oppilashuollolla tarkoitetaan koko oppilaitosyhteisön hyvinvoinnin parantamista, sekä kotien ja oppilaitosyhteisön välisen yhteistyön lisäämistä ja kehittämistä. Yhteisöllisestä oppilashuollosta vastaavat kaikki opiskeluhoollon toimijat. Oppilashuoltolain 5 §:ssä puolestaan säädetään yksittäiselle oppilaalle oppilashuollon erityispalveluista, kuten koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut, koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelut ja monialainen yksilökohtainen oppilashuolto. Lain 7 §:n mukaan psykologi- ja kuraattoripalveluilla tarkoitetaan psykologin ja kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin ohjausta ja tukea, jolla esimerkiksi tuetaan oppilaan oppimista ja hyvinvointia ja sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia. Lain 8 §:n mukaan kouluterveydenhuollolla tarkoitetaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 16 §:n mukaista kouluterveydenhuoltoa, jolla mm. tunnistetaan oppilaiden varhaisen tuen tarpeet ja järjestetään tarvittava tuki sekä ohjataan hoitoon ja tutkimuksiin.

Vuonna 2013 säädettiin uusi, yhtenäinen oppilashuoltolaki, johon koottiin lainsäädännössä hajallaan olleet oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevat säännökset. Oppilashuolto ei ole toteutunut yhdenvertaisesti valtakunnan eikä yksittäisen kunnankaan sisällä. Oikeuskansleri totesi vuonna 2012, että valtion antama oppilashuollon ohjeistus ei edistä yhdenvertaisuutta. Kunnallinen resursointikyky ja -halukkuus vaihtelevat, eikä kattava ja tehokas valvonta ole mahdollista. Kuntia ohjannut, ei-sitova informaatio-ohjaus ei ole ollut riittävän tehokasta. Oikeuskansleri totesi, että tarvitaan toimiva valvontajärjestelmä. Sen lisäksi, että peruskoulujen välillä on edelleen suuria eroja oppilashuollon voimavaroissa ja toteutuksessa, myös oppilaiden ja huoltajien osallisuus

²⁹⁸ Opiskeluhoolto on yhtä kuin perusopetuslaissa tarkoitettu oppilashuolto.

²⁹⁹ Takala 2011. s. 24.

päätöksentekoon on edelleen ollut melko vähäistä.³⁰⁰ Hallituksen esityksessä mainittiin lapsen oikeuksien komitean esittämät huolenaiheet yhdenvertaisuuden toteutumisesta sekä lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan periaate lapsen osallisuudesta samassa yhteydessä, kun pohdittiin lakimuutoksen lapsivaikutuksia.³⁰¹ Uudella lailla pyritäänkin parantamaan oppilaan osallisuutta oppilashuollon toiminnassa sekä siirtämään oppilashuollon painopistettä korjaavasta oppilashuoltotyöstä ennaltaehkäisevään työhön. Tehostamalla lainsäädäntöä, ohjeistusta ja valvontaa taataan yhdenvertaisuus oppilashuollon palveluissa.³⁰²

Tehostetun tuen vaiheessa, kun oppilaiden ongelmat ovat usein jo monimuotoisempia ja haastavampia, oppilashuollon tuen tarve usein korostuu. Oppilashuolto kuuluu kaikille kouluyhteisössä työskenteleville sekä oppilashuoltopalveluista vastaaville viranomaisille. Huomiota kiinnitetään yleisesti koulun ilmapiiriin ja oppimisympäristöön ja oppilaita tuetaan heidän tarpeidensa mukaan. Varhaisen ja ennaltaehkäisevän tuen korostaminen merkitsee sitä, että myös oppilashuollossa perusopetuksen opetussuunnitelman mukaan pyritään kasvun ja oppimisen esteiden, oppimisvaikeuksien ja muiden ongelmien ehkäisemiseen, tunnistamiseen, lieventämiseen ja poistamiseen mahdollisimman varhain.³⁰³ Oppilashuoltolain 18 §:n mukaan oppilashuolto toteututetaan yhdessä oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa. Oppilaan mielipiteet ja toivomukset on otettava huomioon hänen kehitystasoaan vastaavasti. Alaikäisellä on myös erityisen painavasta syystä, hänen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen mahdollisuus kieltää huoltajan osallistuminen itseään koskevan asian käsittelyyn. Huoltajalla ei myöskään ole oikeutta kieltää oppilasta käyttämästä oppilashuollon palveluita. Kyseinen lainkohta korostaa oppilaan asemaa yksilönä. Opiskeluhoitolaissa 11 § edellyttää, että koulutuksen järjestäjä tiedottaa oppilasta ja hänen huoltajiaan oppilashuollon palveluista.

Oppilashuollon käsite on hyvin laaja. Se sisältää kaikenlaisen toiminnan terveystarkastuksista kiusaamistapauksiin, koulusta erottamisiin ja lastensuojeluun. Jälkikäteisen huollon lisäksi uuden lain mukaisesti huomiota tulee kiinnittää ennaltaehkäisevään työhön, jota voi olla esimerkiksi kouluilmapiirin parantaminen, terveyteen liittyvä valistamistyö tai välineiden antaminen erilaisten

³⁰⁰ HE 67/2013 vp. s. 5, 23.

³⁰¹ HE 67/2013 vp. s. 22, 40-41

³⁰² HE 67/2013 vp. s. 32-33.

³⁰³ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 43-45.

tunnetilojen käsittelyyn. Uusi opiskeluhuoltolaki selventää aiempaa paremmin oppilashuollon käsitettä. Lisäksi se tehostaa oppilaan oikeusturvaa saada sille subjektiivisena oikeutena kuuluvaa oppilashuoltoa. Lain 25 ja 26 §:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee suorittaa omavalvontaa oppilashuollon toteutumisesta, mutta sen lisäksi Aluehallintovirastolla on nykyisin oikeus *omaloitteisesti* ottaa tutkittavaksi onko koulutuksen järjestäjä järjestänyt opetussuunnitelman mukaisen oppilashuollon lain mukaisesti.

3.3.3.3 Avustaja- ja tulkitsemispalvelut

Perusopetuslain 31 §:n 1 momentin mukaan vammaisella tai muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät avustaja- ja tulkitsemispalvelut. Tarkoituksena on taata oppilaalle oppimisen ja koulunkäynnin perusedellytykset ja mahdollisimman esteetön oppimisympäristö. Oppilas voi tarvita tulkitsemista esimerkiksi kuulovamman tai kielellisen erityisvaikeuden takia. Hän voi tarvita puhetta tukevia ja korvaavia kommunikaatiokeinoja, kuten erilaisia symbolijärjestelmiä. Lisäksi tulee suunnitella muutkin tukitoimet, kuten oppilaan sijoittuminen luokassa, yksilölliset oppimateriaalit ja tarvittavat apuvälineet. Avustajan tuki voidaan suunnata yksittäiselle oppilaalle tai suuremmalle ryhmälle. Oppilaskohtainen tuki voi olla osa-aikaista tai kokoaikaista. Järjestämisestä päättää opetuksen järjestäjä. Tarvetta, määrää ja laatua arvioidaan yhdessä opettajien ja oppilashuollon henkilöstön kanssa hyödyntäen huoltajan antamia tietoja ja mahdollisia ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoja. Ennen tehostetun tuen aloittamista pedagogisessa arviossa arvioidaan oppilaan tarve tulkitsemis- ja avustajapalveluihin. Jos palveluja on saatu jo yleisen tuen aikana, arvioidaan niiden riittävyys ja vaikutus. Oppilaan tarvitsemat avustaja- ja tulkitsemispalvelut, niiden tavoitteet, järjestäminen ja seuranta kirjataan oppimissuunnitelmaan. Tarve tai tuen muodot saattavat lisääntyä tai tarvita uudelleen arviointia tehostetun tuen aikana. Tästä seuraavat muutokset tulee kirjata oppimissuunnitelmaan.³⁰⁴ Oppilaan omien kommunikaatiotaitojen kehittäminen mahdollistaa tasavertaisen vuorovaikutuksen muiden kanssa. Vaikka opetussuunnitelman perusteissa korostetaan näkö- ja kuulovammaisia avustajapalveluiden saajina, ei oikeutta palveluihin voi rajata vain heihin. Oikeutta tulee tulkita mieluummin laajasti kuin suppeasti.

³⁰⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 37-39.

Käytännössä perusopetuslain 31 §:n tarkoittamien palveluiden myöntäminen tarkoittaa useimmiten koulunkäyntiavustajan palkkaamista.³⁰⁵ Erimielisyydet oikeudesta henkilökohtaiseen avustajaan ovat tuottaneet useita kanteluita ja valituksia. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä (28.2.2000/394), jossa oli kysymys Helsingin kaupungin erityispalvelupäällikön hylkäämästä hakemuksesta saada henkilökohtainen avustaja korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa ei ollut riittävällä tavalla harkittu oppilaan yksilöllistä tarvetta saada koulunkäyntiavustaja. Kyseisessä tapauksessa erityispalvelupäällikkö oli hylännyt hakemuksen viitaten siihen, että henkilökohtainen koulunkäyntiavustaja myönnetään ensisijaisesti oppilaalle, jolla on jokin fyysinen vamma, esimerkiksi näkö- tai liikuntavamma. Muista syistä myönnettävät avustukset ovat toissijaisia ja harkinnanvaraisia, ja riippuvat käytettävissä olevista määrärahoista. Kyseinen kunnan omaksuma käytäntö asetti oppilaat epäyhdenvertaiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Kyseinen tapaus oli esimerkkitapauksena Helsingin kaupungin perustelukäytännöstä, josta Dysfasialasten Tuki ry -yhdistys teki kantelun oikeusasiamiehelle vuonna 2000. Yhdistyksen mukaan hylkäävistä avustajapäätöksistä (dysfasialapsille) ei ilmene, miten lasten tarpeet on tosiasiallisesti otettu huomioon ja millä perusteella hakemusten perustelut koulunkäyntiavustajan saamiselle ovat olleet riittämättömät. Oikeusasiamies on ratkaisussaan (2644/4/00) todennut perusteluvollisuudella olevan keskeinen merkitys oppilaan oikeusturvan kannalta. Julkisen vallan tulee turvata oppilaalle sellaiset avustuspalvelut, että hän voi nauttia perustuslain myöntämää oikeutta opetukseen. Oikeusasiamies katsoi, että kielteisten päätösten perustelukäytäntö ja tarvetta koskeva selvittelykäytäntö eivät ole olleet lainmukaisia. Oikeusasiamies on perusteluissaan viitannut lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiseen lapsen etuun lähtökohtana kaikkeen hallinnolliseen toimintaan, sekä sopimuksen tunnustamiin vammaisen lapsen oikeuksiin. Harkittaessa tulkitsemis- ja avustajapalveluiden myöntämistä lapsen edun selvittäminen edellyttää kyseisen lapsen yksilöllisten tarpeiden tarkkaa selvittämistä.

³⁰⁵ Hakalehto-Wainio 2012. s. 156.

4.1 Pedagoginen selvitys erityisen tuen lähtökohtana

Perusopetuslain 17 § käsittelee oppilaalle annettavaa erityistä tukea. Toisin kuin lain 16 § (tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus) ja 16 a § (tehostettu tuki), 17 §:ssä ei ole määritelty tarkasti, milloin oppilas on oikeutettu erityiseen tukeen. Käytännössä erityistä tukea annetaan oppilaille, joiden kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteiden saavuttaminen ei ole onnistunut muilla tuen tasoilla³⁰⁶. Lailla perusopetuslain muuttamisesta muutettiin perusopetuslain erityisopetusta koskevaa 17 §:ä niin, että nykyisin erityisopetus on osa oppilaalle annettavaa erityistä tukea. Erityisopetus tuen muotona säilyi, mutta vanhoista erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen käsitteistä luovuttiin. Vanhat käsitteet korostivat oppilaiden erottelua erityisoppilaisiin ja yleisopetuksen oppilaisiin, mikä asetti oppilaat epäyhdenvertaiseen asemaan keskenään.³⁰⁷

Erityinen tuki on vahvin tukimuoto oppilaan tukemiseksi. Käytännössä erityistä tukea annetaan oppilaalle, jos tehostettu tuki ei ole ollut riittävää.³⁰⁸ Lakimuutoksen valmisteluvaiheessa hallituksen esityksen lakiehdotuksessa 17 §:n 1 momentin ensimmäiseksi virkkeeksi ehdotettiin seuraavaa: ”Jos oppilaalle annettu tehostettu tuki ei riitä, oppilaalle on annettava erityistä tukea.”³⁰⁹ Virke kuitenkin poistettiin, koska sivistysvaliokunta katsoi mietinnössään, että oppilaan etu on ratkaisevassa asemassa kun mietitään miten opetus järjestetään. Erityisen tuen järjestäminen ilman sitä edeltävää tehostettua tukea voi olla joissain tilanteissa oppilaan kannalta tarkoituksenmukaisin menettely.³¹⁰ Jos laki edellyttäisi aina tehostetun tuen antamista ennen erityistä tukea, hankaloittaisi se esimerkiksi äkillisiä onnettomuustilanteita, joista seuraa oppilaan yhtäkkinen erityisen tuen tarve. Tehostetun tuen edellyttäminen ennen erityistä tukea olisi kyllä perusteltua tuen kolmiportaisen luonteen puolesta. Perusopetuslain 17 §:n 4 momentin mukaan erityisen tuen päätös voidaan tehdä

³⁰⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 15.

³⁰⁷ HE 109/2009 vp. s. 24, 29.

³⁰⁸ Ks. Takala 2011. s. 22 ja Ikonen & Krogerus 2009. s. 29.

³⁰⁹ HE 109/2009 vp. s. 24, 31.

³¹⁰ SivM 4/2010 vp. s. 3.

ilman tehostetun tuen antamista jo ennen esi- ja perusopetuksen alkamista tai sen aikana, jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että opetusta ei erityisen syyn (esim. vamma, sairaus, kehitysviivästyminen) vuoksi voida antaa muuten. Lainsäädännön tulee joustaa tilanteissa oppilaan edun mukaisesti, mutta se edellyttää lainsäädännön tueksi tarkkaa viranomaisohjausta niin, että tuen kolmiportaisuuden periaate ei vesity.

Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän on tehtävä erityisen tuen antamiseksi kirjallinen päätös eli erityisen tuen päätös. Ennen erityisen tuen päätöstä on tehtävä oppilaan tilanteesta perusopetuslain 17 §:n 3 momentin mukaan *pedagoginen selvitys*. Lain mukaan ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä tulee suorittaa oppilaan ja tämän huoltajan tai laillisen edustajan kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että asianosaiselle on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä seikoista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Sitä, missä kuuleminen suoritetaan tai miten, ei ole hallintolaissa sen tarkemmin säädetty. Kuulemistilanne tulee järjestää oppilaan lähtökohdista käsin. Asia tulee esittää oppilaan ymmärtämällä tavalla ja tilaisuuden tulisi olla ilmapiiriltään riittävän turvallinen ja rento, jotta se kannustaa oppilasta oman näkemyksensä esille tuomiseen. Kuulemisen lisäksi opetuksen järjestäjän on hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta opettajilta selvitys oppilaan etenemisestä sekä moniammatillisena oppilashuollon yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta sekä oppilaan kokonaistilanteesta, joiden pohjalta laaditaan pedagoginen selvitys.³¹¹

Selvitys tehdään kirjallisena ja siinä kuvataan muun muassa oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tilanne kokonaisuutena, annettu tehostettu tuki ja sen vaikutukset, oppimisvalmiudet ja erityistarpeet, arvio siitä, millaisilla tukijärjestelyillä oppilasta tulisi tukea sekä perusteltu arvio siitä, tarvitseeko oppilas yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän. Palaan tukimuotojen kohdalla yksilöllistetyn oppimäärän käsitteeseen tarkemmin. 17 §:n 3 momentin mukaan pedagogista selvitystä tulee tarvittaessa täydentää psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. Vanhan erityisopetusta koskevan 17 §:n mukaan ennen erityisopetuksen siirtämissä päätöksiä tuli oppilaasta ja hänen oppimisedellytyksistään hankkia, jos mahdollista, psykologinen tai lääketieteellinen tutkimus tai sosiaalinen selvitys. Lakimuutos nopeuttaa oppilaan pääsyä erityisen tuen piiriin, kun selvitys vaaditaan vain tarvittaessa. Lisäksi korostetaan opettajien pedagogisen osaamisen merkitystä.

³¹¹ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 16.

Pedagogisessa selvityksessä hyödynnetään oppilaasta aiemmin, ennen tehostettua tukea, tehtyä pedagogista arviota ja oppimissuunnitelmaa³¹². Liitteenä on opetushallituksen asiakirjamalli pedagogisen selvityksen laatimiseen³¹³. On tärkeää, että selvitykseen on tarkasti kirjattu ylös se, mitä oppilaan ja huoltajien kuulemisessa on noussut esiin. Kuten pedagogisessa arviossa, myös pedagogisessa selvityksessä tulisi painottaa enemmän oppilaan ja huoltajien näkemyksiä. Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki -selvityksessä ei ollut mainittu oppilasta prosessin osapuolena lainkaan. Kyselyn mukaan huoltaja kuitenkin osallistui 77 prosentissa tapauksia aina pedagogisen selvityksen laatimiseen³¹⁴. Mallilomakkeissa painopiste on selvästi opettajien ja muiden selvityksiä antaneiden tahojen lausunnoissa.

4.2 Erityisen tuen päätös

Pedagoginen selvitys sisältää perustelut erityisen tuen päätökselle³¹⁵. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös erityisen tuen antamiseksi. Päätös ei ole lopullinen, vaan voimassa toistaiseksi. Päätöstä tulee tarkistaa *ainakin* toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Näiden lain edellyttämien vaiheiden lisäksi opetussuunnitelma ohjeistaa erityisen tuen tarpeen tarkastamista aina oppilaan tuen tarpeen muuttuessa. Tuen tarpeen muuttumisen arvioivat pääasiassa oppilaan opetuksesta vastaavat opettajat, jotka seuraavat ja arvioivat oppilaan oppimista ja koulunkäyntiä. Tuen tarkastamista varten oppilaasta tehdään uusi pedagoginen selvitys. Mikäli tarve jatkuu, tehdään erityisen tuen jatkamisesta päätös. Mikäli katsotaan, että oppilas ei enää ole erityisen tuen tarpeessa, tehdään hänelle päätös tuen lopettamisesta. Tällöin oppilas siirtyy tehostetun tuen piiriin.³¹⁶ Myös siis siirto ”taaksepäin” on mahdollinen ja jopa tavoiteltava. Lähtökohtaisesti erityisen tuen

³¹² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 16.

³¹³ Ks. Liite 4.

³¹⁴ Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. s.35.

³¹⁵ Ikonen & Krogerus 2009. s. 29.

³¹⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 17.

järjestäminen on tarkoitettu vain väliaikaiseksi tueksi kunnes oppilas ei enää sitä tarvitse³¹⁷. Toki on oppilaita, joille erityinen tuki on ehdoton koko opiskelun ajan.

Oppilaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kaikki merkittävät asiat päätetään erityisen tuen päätöksessä. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä. Tämä tarkoittaa päätöstä siitä, annetaanko opetusta yleisopetuksen ryhmässä vai kokonaan tai osittain erityisopetuksen ryhmässä. Päätökseen on kirjattava mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut, 31 §:ssä tarkoitetut palvelut (maksuttomat opetuspalvelut, apuvälineet ym.) ja 1 momentissa tarkoitettu opetuksen poikkeava järjestäminen. Opetuksen poikkeava järjestäminen tarkoittaa esimerkiksi poikkeamista perusopetuslain 11 §:ssä määritellystä oppiaineesta tai oppilaan vapauttamisesta jonkin oppiaineen opiskelusta.³¹⁸ Tällainen poikkeaminen perusopetuksen oppimäärän normaalista sisällöstä edellyttää aina erityisen tuen päätöstä. Erityisen tuen päätös tehdään hallintolain mukaisesti.³¹⁹ Hallintolaissa on kirjattuna yleistä päätöksentekoa koskevat säännökset, esimerkiksi vaatimus kirjallisesta muodosta.

Erityisen tuen päätös on hallintopäätös, johon on muutoksenhakuoikeus. Perusopetuslain 42 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen järjestämistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla aluehallintovirastoon. Siltä osin kuin päätöksessä on päätetty perusopetuslain 31 §:n mukaisista asioista (esim. tulkitsemis- ja avustajapalvelut) valitus tehdään hallinto-oikeuteen. Tarpeen mukaan huoltaja tekee siis kaksi valitusta. Aluehallintovirastoon valitetaan kaikista muista paitsi perusopetuslain 31 §:n mukaisista asioista ja hallinto-oikeuteen valitetaan, jos huoltaja ei ole tyytyväinen esimerkiksi päätettyihin avustajapalveluihin.³²⁰ Erityisen tuen päätös voidaan tehdä ilman huoltajan suostumusta. Olennaisinta on oppilaan etu ja hänen yksilölliset tarpeensa. Jos puolestaan joudutaan tilanteeseen, jossa opetuksen järjestäjä ei anna päätöstä tilanteesta, jossa huoltaja on anonut oppilaalle erityistä tukea, huoltaja ei voi hakea muutosta, koska ei ole syntynyt valituskelpoista päätöstä. Tällöin vaihtoehtona on hakea oikeutta kantelemalla laillisuusvalvojille.³²¹ Koska kanteluiden käsittelyajat ovat pitkiä, voi oppilaan oikeus oppimiseen

³¹⁷ HE 109/2009 vp. s. 24.

³¹⁸ HE 109/2009 vp. s. 24.

³¹⁹ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 15.

³²⁰ Lahtinen 2011. s. 162-164.

³²¹ Lahtinen 2011. s. 472-473.

vaarantua, jos hänellä olisi tarve vahvempaan tukeen, eikä sitä suostuta myöntämään. Tällöin oppimisen ja koulunkäynnin perusajatus varhaisesta puuttumisesta ei toteudu. Lisäksi molemmissa tapauksissa (kantelu ja valittaminen päätöksestä) oppilaan oikeuksien toteutuminen on kiinni muista. Oppilaan ja huoltajien kannalta esimerkiksi jo aiemmin mainittu ”oppilasasiamies” voisi olla sellainen taho, joka toimisi lähempänä, ja jonka puoleen olisi matalampi kynnyks kääntyä esimerkiksi epäselvissä tilanteissa.³²²

4.3 Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma

Perusopetuslain 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (myöhemmin HOJKS). Suunnitelma on pakollinen. Ensisijaisesti suunnitelma laaditaan lain mukaan yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Se on kuitenkin mahdollista laatia myös ilman yhteistyötä, jos siihen on ilmeinen este. Ensisijalla on oppilaan oikeus saada tehokasta ja oikean vahvuista tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Oppilaan edun kannalta toimiva yhteistyö kodin ja koulun välillä on erittäin tärkeää, jotta oppilaan koulunkäyntiä tuettaisiin mahdollisimman tehokkaasti. Tarvittaessa HOJKsia valmistellaan myös moniammatillisena yhteistyönä³²³, esimerkiksi koulupsykologin tuella.

HOJKSin tavoitteena on tukea oppilaan yksilöllistä oppimis- ja kasvuprosessia pitkäjänteisesti. Se on oppilaan oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvä tavoitesuunnitelma sekä suunnitelma opetuksen sisällöistä, pedagogisista menetelmistä ja muista tarvittavista tukitoimista.³²⁴ Perusopetuslain 17 a §:n mukaan suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelmaan on kirjattu käytännössä kaikki oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tukeen kuuluvat asiat³²⁵. Suunnitelman oppiainesosassa kuvataan

³²² Ks. tarkemmin erityisen tuen päätöksenteosta ja oikeusturvasta: Lahtinen 2011. s. 147-166, 472-482.

³²³ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 21.

³²⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 21.

³²⁵ Ks. tarkemmin, mitä tietoja HOJKSin täytyy sisältää: Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 21-22.

kaikki yksilöllistämiset oppiaineittain ja se, miten oppilas voi osoittaa oppineensa vaaditut asiat (esimerkiksi suullisen kokeen avulla). Oppilaan oppimisvaikeudet ja vahvuudet kuvataan oppimisvalmiuksien ja opiskelutaitojen osiossa. Suunnitelmassa asetetaan erilaisia lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteita, joiden saavuttamiseksi kirjataan keinoja. Jokaisen henkilön vastualueet kirjataan ylös.³²⁶ HOJKSissa ei kuitenkaan kuvata oppilaan henkilökohtaisia ominaisuuksia. Liitteenä on opetushallituksen mallilomake henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) laatimiseen³²⁷.

HOJKS on laajempi ja vieläkin yksityiskohtaisempi kuin oppimissuunnitelma, joka laaditaan oppilaalle viimeistään tehostetun tuen vaiheeseen siirryttäessä. Oppimissuunnitelmaa ja pedagogista selvitystä käytetään apuna HOJKSia laadittaessa.³²⁸ 17 a §:n mukaan suunnitelma tarkistetaan oppilaan tarpeiden mukaiseksi tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa. Tarkoitus on, että suunnitelma ohjaa käytännön työtä, ja on apuna ja tukena jokaiselle sen toteuttamiseen osallistuvalle. HOJKSin on tarkoitus olla oppilaan tarpeiden mukaan elävä asiakirja, ei pakollinen paha, joka laatimisen jälkeen unohdetaan vuodeksi eteenpäin, kunnes se on taas tehtävä.

Ennen perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen lakimuutosta (2010) HOJKS oli hallintopäätös, johon oli muutoksenhakuoikeus. Nykyisin se on hyväksyttyyn opetussuunnitelmaan perustuva kirjallinen, pedagoginen asiakirja, johon ei enää ole muutoksenhakuoikeutta. Tarkoituksena oli keventää erityisen tuen järjestämistä koskevaa hallintomenettelyä.³²⁹ Oppilaan oikeusturvan kannalta merkittävin on erityisen tuen päätös, johon kirjataan kaikki oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävät asiat. Myös se on oikeusturvaa, että muutoksenhaku ei ole hidastamassa oppilaan oikeutta saada tehokkaasti ja varhain tukea. Tällöin kuitenkin tulee kiinnittää erityistä huomiota erityisen tuen päätöksen tekemiseen ja pitää huoli, että siinä on maininta kaikista oppilaalle annettavista tukitoimista.

Perusopetuslain 17 a §:n mukaan HOJKS on tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa. Käytännössä sen valvominen, että suunnitelmaa todella päivitetään, jää huoltajan

³²⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 21-23. Ks. myös Takala 2011. s. 28-29.

³²⁷ Ks. Liite 5.

³²⁸ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 21-23.

³²⁹ HE 109/2009 vp. s. 25-26.

vastuulle. Jos HOJKSia ei päivitetä vuoden välein, huoltaja voi tehdä asiasta kantelun. Aluehallintoviranomainen on todennut kantelupäätöksessä, että suunnitelmaa on päivitettävä. Esimerkiksi opettajan virkavapaus ei ole pätevä syy HOJKSin laatimisen viivästymiselle.³³⁰ HOJKS tulee laatia yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa, jos sille ei ole ilmeistä estettä. Esteeksi on mainittu esimerkiksi jokin huoltajasta johtuva este. Oppilaan esteellisyydestä ei ole mainittu.³³¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä kolmiportaisen tuen toimeenpanossa kyselyyn vastanneiden mukaan HOJKSin laadintaan osallistui useimmiten oppilaan opettaja, erityisopettaja sekä huoltajat ja oppilas itse. 61 prosenttia vastaajista ilmoitti oppilaan olevan mukana aina. Vastaajista 33 prosenttia ilmoitti oppilaan olevan mukana tarvittaessa, kun 6 prosenttia ilmoitti, että oppilas ei ole koskaan mukana HOJKSin laadinnassa.³³² Oppilaan oikeus osallistua itseensä liittyvissä asioissa tulee nähdä erittäin vahvana ihmisoikeutena. On vaikea kuvitella, että HOJKSia voidaan laatia oppilaan edun mukaisesti ilman, että oppilas on merkittävällä tavalla osa prosessia. Kuten kyselystä käy ilmi, näin ei kuitenkaan käytännössä ole. Kyselyn mukaan esimerkiksi huoltajat ovat oppilasta useammin mukana HOJKSin laadinnassa. Huoltajien osallistuminen on oppilaan edun kannalta hyvin tärkeää, mutta vielä tärkeämpänä näen itse oppilaan näkemysten selvittämisen, ja niille iän ja kehitystason mukaisen painoarvon antamisen.

4.4 Erityisen tuen muotoja

4.4.1 Erityisopetus

Erityisopetus on keskeinen erityisen tuen muoto. Perusopetuslain 17 §:n 1 momentin mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Muu tuki on esimerkiksi 16 §:n mukaista tukiopetusta tai osa-aikaista erityisopetusta, 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluita ja 31 a §:n mukaista oppilashuoltoa. Erityisopetuksen järjestämiseen liittyvät seikat ratkaistaa HOJKSissa. Erityisopetuksen, kuten kaikkien tukimuotojen,

³³⁰ Lahtinen 2011. s. 151-152.

³³¹ HE 109/2009 vp. s. 25.

³³² Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:2. Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta. s. 36.

tehtävänä on tukea oppilaan oppimista. 17 §:n mukaan erityisopetus järjestetään oppilaan etu³³³ ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä, osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityisopetus voi olla luokatonta tai luokkamuotoista. Luokatonta erityisopetusta on osa-aikainen erityisopetus, jota käsiteltiin aiemmin luvussa 3.3.3.1. Luokkamuotoisessa erityisopetuksessa oppilas opiskelee kokonaan erityisluokassa omassa lähikoulussaan tai erityiskoulussa. Luokkamuotoisessa erityisopetuksessa opiskelevan oppilaan katsotaan tarvitsevan jatkuvaa erityisopetusta ja usein myös pientä opiskeluryhmää.³³⁴ Opetusryhmän koosta säädetään perusopetusasetuksen 2 §:ssä. Säännöksessä on määritelty opetusryhmän enimmäiskoko, kun opetusta annetaan esimerkiksi oppilaille, jotka ovat pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä tai vammaisille oppilaille. Riittävän pienellä opetusryhmällä taataan oppilaille mahdollisuus tehokkaaseen ja yksilölliseen tukeen. Lähtökohtana opetusjärjestelyiden suunnittelussa on aina oppilaan etu ja hänen todellisten tarpeidensa yksilöllinen huomionti³³⁵.

Tarkoituksena on ollut, että erityinen tuki järjestettäisiin pääsääntöisesti muun opetuksen yhteydessä, oppilaan omassa lähikoulussa, ja aina kun mahdollista, omassa luontaisessa opetusryhmässä, jolloin erityisen tuen päätös ei sellaisenaan vaikuttaisi oppilaan koulupaikan ja opetusryhmän määräytymiseen³³⁶. Tämä tukee lähikouluperiaatetta ja oppilaiden yhdenvertaisuutta, kun päätös ei automaattisesti tarkoita siirtoa toiseen luokkaan tai kouluun. Jos opetusta ei voida oppilaan edun mukaisesti järjestää yleisopetuksen ryhmässä, opetus voidaan järjestää erityisluokalla tai erityiskoulussa³³⁷. Lakiehdotuksessa laiksi perusopetuslain muuttamisesta (17 §) oli maininta, että erityisopetus järjestetään *ensisijaisesti* muun opetuksen yhteydessä. Voimassa olevassa laissa ”ensisijaisesti” on kuitenkin jätetty pois. Ensisijaisuuden mainitseminen korostaisi ja tukisi lähikouluperiaatetta. Sivistysvaliokunnan mietinnössä ei ole perusteltu sitä, miksi ensisijaisuuden maininta on jätetty pois. Valiokunta otti kantaa opetuksen järjestämiskäytäntöihin ja lisäsi, että niissä tulee oppilaan edun lisäksi ottaa huomioon myös opetuksen järjestämisedellytykset. Tarkoituksena, että korostetaan kokonaisharkintaa, esimerkiksi otetaan huomioon oppilaan etu sekä koko luokan opetuksellinen kokonaistilanne.³³⁸ Useimmiten

³³³ Kyseinen kohta on ainoa perusopetuslaissa, jossa mainitaan oppilaan etu.

³³⁴ Takala 2011. s. 45-47.

³³⁵ Ikonen & Krogerus 2009. s. 33.

³³⁶ HE 109/2009 vp. s. 24.

³³⁷ HE 109/2009 vp. s. 24.

³³⁸ SivM 4/2010 vp. s. 3.

erityistä tukea tarvitseva oppilas eroaa jonkin ominaisuutensa puolesta muista oppilaista ja on siksi alttiimpi syrjinnälle. Suurin osa erityistä tukea saavista oppilaista täyttää vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisen vammaisen määritelmän. Lapsen oikeuksien sopimus yhdessä Suomen perustuslain kanssa edellyttää yhdenvertaisuutta ja tarvittaessa syrjinnälle alttiiden erityisryhmien (esim. vammaiset) positiivista erityiskohtelua. Näin ollen eri tahojen välisessä intressipunninnassa tulee ottaa huomioon velvollisuus edistää erityistä tukea saavien oppilaiden tosiasiallista tasa-arvoa ja heidän etuaan. Tukea tarvitsevaa oppilasta ei voida sijoittaa opiskelemaan erityisluokkaan vain esimerkiksi sen takia, että opettaja ja muu ryhmä pitävät sitä parempana (tai helpoimpana) ratkaisuna.

Seuraavasta esimerkistä käy ilmi, että oppilaan saama erityinen tuki on usein hyvin monimuotoista. Käytössä on samaan aikaan useita tukimuotoja. Vaikka oppilaalla onkin erityisen tuen päätös, se ei tarkoita, että hän opiskelisi kaikissa aineissa erityisopetuksessa. Kuitenkin oppilas tarvitsee opiskeluunsa runsaasti jatkuvaa tukea, ja erityisen tuen piirissä se on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Esimerkin oppilas, jolla on vaikea lukivaikeus saa erityistä tukea. Hänen kokonaissuoriutumisensa kärsii, koska lukemisen ja kirjoittamisen perustaidot ovat puutteelliset. Lukivaikeus vaikeuttaa huomattavasti myös muiden oppiaineiden opiskelua. Opiskelua ja koulunkäyntiä tuetaan muun muassa eriyttämisen keinoin, tukiopetuksella ja osa-aikaisella erityisopetuksella. Lisäksi oppilas käy puhe- ja toimintaterapiassa koulun ulkopuolella. Lukuaineissa apuna ovat äänikirjat ja selkokielliset oppikirjat sekä koulunkäyntiavustajan tuki. Vieraista kielistä oppilaalla on yksilöllistetyt oppimäärät³³⁹. Taito- ja taideaineet oppilas opiskelee omassa, luontaisessa opetusryhmässään ja muut oppiaineet pienryhmässä.³⁴⁰

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Erityisopetus perusopetuksessa (2013) todettiin, että perusopetuslaki ja -asetus määrittelevät hyvin prosessin, jolla annettavasta tuesta päätetään, mutta annettavan tuen sisältöä ei määritellä kovinkaan tarkasti. Tämä näkyy kuntien vaihtelevina käytäntöinä tukea annettaessa. Tapausesimerkkikyselyssä kunnat saattoivat vastata tuen tarpeeseen hyvinkin erilaisin keinoin ja eri tuen tasoilla. Esimerkiksi kysyttäessä kuinka kolmannella luokalla olevan FASD-oireista johtuvien oppimisvaikeuksien kanssa kamppailevan tytön tuen tarpeeseen vastattaisiin, vastauksissa tarjottiin tukea yleisen tuen tasolta aina erityisen tuen tasolle asti. Eniten kuitenkin tukea olisi tarjottu tehostetun tuen tasolla.

³³⁹ Oppimäärän yksilöllistämistä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

³⁴⁰ Ikonen & Krogerus 2009. s. 37.

Tarjotut tukimuodot vaihtelivat, mutta suurin osa kunnista olisi antanut tukea yleisopetuksen ryhmässä.³⁴¹ On luonnollista, että tuen tarjoamisessa on eroja. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeita on yhtä montaa muotoa kuin on tuen tarpeessa olevia oppilaitakin. Tärkeintä on, että lähtökohtana on aina *oppilaan* edun mukainen päätös. Vaikka lainsäädännön tulee olla riittävän yksityiskohtaista yhdenvertaisuuden turvaamiseksi, ei se tässä tapauksessa voi myöskään olla liian yksityiskohtainen. Lain täytyy jättää liikkumavaraa, koska jokainen tapaus on erilainen. Tärkeintä on, että ohjauksen avulla annetaan runsaasti työkaluja ja vaihtoehtoja, joilla vastata kyseisen oppilaan kannalta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla juuri hänen tuen tarpeeseensa.

4.4.2 Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen ja opetuksesta vapauttaminen

Ensisijaisena tavoitteena on, että oppilas saavuttaa yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet kaikissa oppiaineissa. Ensisijaisesti oppilasta tuetaan yleisen ja tehostetun tuen tasolla. Jos oppilaan ei ole mahdollista tuesta huolimatta saavuttaa edes oppiaineen ydinsisältöihin liittyviä tavoitteita hyväksytysti, voidaan yhden tai useamman oppiaineen oppimäärää yksilöllistää³⁴². Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen tarkoittaa oppilaan oppimiselle asetettavan tavoitetason määrittelyä hänen omien edellytystensä mukaisesti siten, että tavoitteet ovat kuitenkin riittävän haasteellisia.³⁴³ Lakiperustana on perusopetuslain 3 §:n 2 momentti, jonka mukaan opetus järjestetään oppilaiden edellytysten mukaisesti. Lisäksi perusopetuslain 11 §:n 1 momentin mukaan opetus voi perustua erilaajuisiin oppimääriin.

Oppimäärää ei voida yksilöllistää ilman erityisen tuen päätöstä. Jos erityisen tuen päätöstä edeltävässä pedagogisessa selvityksessä arvioidaan, että oppilas ei tukitoimista huolimatta todennäköisesti saavuta oppiaineen yleisen oppimäärän tavoitteita hyväksytysti, oppiaineen

³⁴¹ Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2013. Tuloksellisuustarkastuskertomus Erityisopetus perusopetuksessa. s. 54-55.

³⁴² Ennen oppimäärän yksilöllistämistä yhtenä eriyttämisen menetelmänä tulisi käyttää opiskelun erityisten painoalueiden määrittelyä, jolloin oppilas keskittyy vain etenemisen kannalta merkittäviin aineen keskeisiin ydinsisältöihin. Oppimäärää ikään kuin helpotetaan. Jos tästäkään huolimatta oppilas ei pysy mukana, voidaan oppimäärää madaltaa, eli oppimäärää yksilöllistää. Ks. lisää Opetushallituksen www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/ohjeita_koulutuksen_jarjestamiseen/perusopetuksen_jarjestaminen/tietoa_tuen_jarjestamisesta/opiskelun_erityiset_painoalueet.

³⁴³ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 28.

oppimäärä yksilöllisestään. Yksilöllistämistä määrätään erityisen tuen päätöksessä. Jokaisen oppiaineen kohdalla yksilöllistämisen tarve harkitaan erikseen. Jos yksilöllistettävien oppiaineiden määrää lisätään tai vähennetään, tehdään ensin uusi pedagoginen selvitys ja sen pohjalta uusi erityisen tuen päätös, johon on muutoksenhakuoikeus. Kuten menettelystä huomaa, oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen on voimakas toimenpide ja sen taustalla on oltava painavat syyt. Esimerkiksi kieli- ja kulttuuritausta, poissaolot, motivaation puute tai puutteellinen opiskelutekniikka eivät voi olla syynä oppimäärän yksilöllistämiseen. Oppilaan ja huoltajien tulee olla mukana menettelyssä ja heille on selvitettävä yksilöllistettyjen oppimäärien mahdolliset vaikutukset jatko-opintoihin.³⁴⁴ Koska oppimäärien yksilöllistäminen saattaa vaikuttaa jatko-opintomahdollisuuksiin ja siten asettaa oppilaan epäyhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa, täytyy erityistä huomiota kiinnittää siihen, että oppilaalle on annettu kaikki mahdollinen tuki oppimääristä selviytymiseen.

Yksilöllistetyn oppimäärän sisältö ja tavoitteet johdetaan kyseisen oppiaineen luokka-asteen yleisistä tavoitteista ja sisällöstä. Usein sovelletaan myös alempien luokkien tavoitteita ja sisältöjä. Oppimista tuetaan lisäksi myös muilla tukitoimilla, esimerkiksi sopivilla opiskelumateriaaleilla ja -menetelmillä. Kun oppiaineen oppimäärä on yksilöllistetty, sen keskeiset sisällöt, edistymisen seuranta ja arviointi kuvataan oppilaan henkilökohtaisessa opetuksen järjestämisestä koskevassa suunnitelmassa eli HOJKSissa. HOJKSin sisällön laatii oppiaineen opetuksesta vastaava opettaja tai opettajat. Numeroarvosanan ja suullisen arvion perässä käytetään todistuksissa tähteä (*) ja lisätietoja -kohtaan tulee maininta, että oppilas on opiskellut tähdellä merkityt oppiaineet yksilöllistetyn oppimäärän mukaan.³⁴⁵ Paikallisissa opetussuunnitelmissa on tarkennettu valtakunnallista opetussuunnitelmaa melko vähän. Niissä on lähinnä vain toistettu valtakunnallisen perusopetuksen opetussuunnitelman sisältö ja tehty joitain tarkennuksia, kuten kuka päätöksen oppimäärän yksilöllistamisestä tekee.

Oppilas voidaan kokonaan vapauttaa oppimäärän opiskelusta erityisen painavasta syystä. Oppimäärän yksilöllistäminen on kuitenkin ensisijainen vaihtoehto ennen vapauttamista.

³⁴⁴ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 28.

³⁴⁵ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 28.

Vapauttamisesta tehdään hallintopäätös.³⁴⁶ Perusopetuslain 18 §:n mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää yleisestä tavasta poikkeavasti, jos oppilaalla on ennestään oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot, suorittaminen olisi olosuhteet ja aikaisemmat opinnot huomioon ottaen kohtuutonta tai se olisi perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Vapauttaa voidaan siis ilman erityisen tuen päätöstäkin, toisin kuin yksilöllistäminen vaatii erityisen tuen päätöksen. Oppimäärästä vapauttamiseen voi johtaa esimerkiksi ulkomailla hankittu vieraan kielen taito. Erityisen tuen piirissä kyseeseen voisi tulla kolmas kohta eli oppilaan terveydentilaan liittyvät syyt, esimerkiksi vammaisuus. Säännöstä on tulkittava suppeasti erityisesti yhteisten aineiden osalta, jotta tosiasialliset mahdollisuudet jatko-opintoihin eivät vaarannu³⁴⁷. Perusopetusasetuksen 5 §:n mukaan oppilaalle, joka on muutoin kuin tilapäisesti vapautettu jonkin aineen opiskelusta, tulee järjestää vastaavasti muuta opetusta tai ohjattua toimintaa. Muu opetus voi olla esimerkiksi jokin muu oppiaine³⁴⁸. Liitteenä on opetushallituksen mallilomake henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) laadintaan oppilaalle, jolla on yksilöllistettyjä oppimääriä³⁴⁹.

4.4.3 Toiminta-alueittain opiskelu

Tuntijakoasetuksen 9 §:n 3 momentin mukaan vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden opetus voidaan järjestää oppiainejaon sijasta toiminta-alueittain. Perusopetuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää toisin, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukaan erityisen tuen päätöksessä määrätään muun muassa oppilaan opetuksen poikkeavasta järjestämisestä. Myös toiminta-alueittain opiskelusta päätetään siis erityisen tuen päätöksessä. Opetussuunnitelmassa olevat toiminta-alueet ovat motoriset taidot, kieli ja kommunikaatio, sosiaaliset taidot, päivittäisten toimintojen taidot ja kognitiiviset taidot³⁵⁰. Perusopetuksen opetussuunnitelmassa on määritelty eri toiminta-alueiden

³⁴⁶ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 29.

³⁴⁷ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004. s. 122.

³⁴⁸ Arajärvi & Aalto-Setälä 2004. s. 122.

³⁴⁹ Ks. Liite 6.

³⁵⁰ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 31.

tavoitteet. Esimerkiksi sosiaalisten taitojen oppimisen tavoitteena on vuorovaikutustaitojen kehittyminen. Tavoitteiden lisäksi on määritelty opetuksen sisältöä. Sosiaalisten taitojen toiminta-alueen opetuksen tulee sisältää sosiaalisissa ympäristöissä toimimista ja vuorovaikutus- ja tunnetaitojen harjoittelua.³⁵¹

Kuten kaikille erityisen tuen piirissä oleville oppilaille, myös toiminta-alueittain opiskelevalle tehdään henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma eli HOJKS, jossa kuvataan kunkin toiminta-alueen tavoitteet ja keskeiset sisällöt sekä edistymisen seuranta ja arviointi. Tavoitteet asetetaan yksilöllisesti siten, että ne ovat mielekkäitä ja mahdollisia saavuttaa. Toiminta-alueittain opiskelun tavoitteena on kokonaisvaltaisten tavoitteiden saavuttaminen, vuorovaikutuksen edistäminen ja toimivan ja motivoivan oppimisympäristön kehittäminen. Opetuksen suunnittelu ja toteuttaminen edellyttää eri toimijoiden, kuten opettajien ja asiantuntijoiden, välistä yhteistyötä. Suunnittelun lähtökohtana ovat oppilaan vahvuudet ja niiden hyödyntäminen. Opetussuunnitelman mukaan opetuksen tulee sisältää terveyttä, turvallisuutta, arkipäivän elämäntaitoja, asumista ja ympäristössä liikkumista sekä vapaa-ajan viettoja käsitteleviä osa-alueita. Päivittäisten taitojen harjoittelu edistää motoristen taitojen, kielen ja kommunikaation, sosiaalisten ja kognitiivisten taitojen kehittymistä. Mikä puolestaan vahvistaa päivittäisten toimien hallintaa³⁵² ja siten parantaa vammaisten lasten tosiasiallista tasa-arvoa. Liitteenä on opetushallituksen mallilomake henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) laatimiseen oppilaalle, joka opiskelee toiminta-alueittain³⁵³. Vaikka toiminta-alueittain opiskelevat oppilaat ovat vaikeimmin vammaisia ja heidän saattaa olla hankalaa ilmaista itseään perinteisin keinoin, tulee heidän mielipiteensä päätöksenteossa aina selvittää, kuten muidenkin oppilaiden kohdalla. Vammaisten henkilöiden yleissopimuksen 7 artiklan mukaan vammaisilla lapsilla on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä ja sille tulee antaa asianmukainen painoarvo iän, kehitystason ja kypsyysasteen mukaan yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Heillä on oikeus saada vammaisuutensa ja ikänsä mukaista apua tämän oikeuden toteuttamiseksi, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisten keinojen soveltamista mielipiteen selvittämiseksi.

³⁵¹ Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 31-33.

³⁵² Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2011:20. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. s. 31-32.

³⁵³ Ks. Liite 7.

Lapsen oikeudellista asemaa on totuttu tarkastelemaan suhteessa muihin toimijoihin. Lapsi on nähty yhteisön (esimerkiksi perheen) osana, ei niinkään omana yksilönään. Moderni lapsioikeus kuitenkin tunnustaa lapset yksilöiksi, joilla on oikeuksia ja velvollisuuksia, aivan kuten aikuisillakin. Lapsen oikeuksien sopimus vahvistaa käsitystä, jonka mukaan perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat yhtäläisesti myös lapsille. Myös perusopetuksen arvopohjana ovat ihmisoikeudet. Vuonna 2010 perusopetuksen opetussuunnitelmaan lisättiin ihmisoikeuksia määrittäviksi asiakirjoiksi YK:n ihmisoikeusjulistus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Lapsen oikeuksien sopimus. Tämä korostaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tunnustamien oikeuksien merkitystä perusopetustyön lähtökohtana. Lisäksi se nostaa Lapsen oikeuksien sopimuksen erityiseen asemaan, kun pohditaan, kuinka hyvin kansallinen perusopetusta koskeva lainsäädäntö toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia.

Kansainvälinen ihmisoikeussääntely luo ne kehykset, joiden sisällä kansallista lainsäädäntöä toteutetaan. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen säännösperustana on Suomen perustuslain turvaama jokaisen perusoikeus saada yhdenvertaisesti maksutonta perusopetusta. Perusopetuslaki täydentää oikeutta edellyttämällä, että jokaisella opetukseen osallistuvalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Oppilaan tuen tarpeeseen vastataan nykyisin kolmiportaisesti, yleisen tuen tasolla, tehostetun tuen tasolla ja erityisen tuen tasolla. Tarkoituksena on, että korjaavan erityisen tuen tarve vähenisi, kun tuen tarpeeseen vastattaisiin jo heti tuen tarpeen ilmetessä ennaltaehkäsevästi yleisen ja tehostetun tuen keinoin. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen lakiuudistuksen tarkoituksena on ollut tehostaa varhaisen puuttumisen periaatetta, jotta oppilaan kohtaamat ongelmat ja haasteet eivät pääsisi kasvamaan ja monimuotoistumaan tuen puutteen takia.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki on aiempaa suunnitelmallisempaa, kun päätöksenteon avuksi on tullut pedagoginen arvio ja pedagoginen selvitys, jotka tehdään ennen tehostetun tuen antamista ja erityisen tuen päätöstä. Tuen tarjoamisessa korostetaan lähikouluperiaatetta ja sen taustalla vaikuttavaa oppilaiden välisen yhdenvertaisuuden edistämistä. Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvät opetusjärjestelyt tulee suunnitella niin, että ne eivät leimaa oppilaita. Tuen suunnittelun lähtökohtana on oppilas, jonka tarpeisiin opetuksen järjestäjän tulee mukautua. Tukimuotojen tulee olla monipuolisia ja niitä täytyy pystyä tarjoamaan joustavasti tuen eri tasoilla, jotta jokainen

oppilas saa oman etunsa kannalta mahdollisimman tehokasta tukea. Koska kaikissa julkisten viranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu, tulee myös oppilaan oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen nähdä merkittävänä perus- ja ihmisoikeutena, joka julkisen vallan on perustuslain mukaisesti turvattava.

Lapsen oikeuksien sopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus, joka luo lapsille omia erityisiä oikeuksia. Niinpä se on ensisijainen lähde, kun pohditaan oppilaiden ihmisoikeuksien toteutumista koulussa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset oikeudet kuuluvat kaikille alle 18-vuotiaille henkilöille, siis kaikille peruskoulun piirissä opiskeleville oppilaille. Koska Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteiden käsitteiden sisältö ei ole ollut Suomessa täysin selvä, on niitä ollut tarpeen avata. Sopimuksen 2 artiklan syrjimättömyys-periaatteen mukaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet tulee taata kaikille lapsille ilman minkäänlaista syrjintää, mikä on sinänsä suhteellisen yksiselitteistä. Sopimuksen 3 artiklan mukainen lapsen etu puolestaan on aiheuttanut enemmän haasteita. 3 artiklan mukaisesti opetuksen järjestäjän tulee kaikissa toimissaan, jotka koskevat lapsia, ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Opetuksen järjestäjän kohdalla tämä tulee nähdä hyvin laajasti tarkoittavan lähinnä kaikkia opetustoimen toimia. Lapsen edun pohtimista ei saa rajata koskemaan ainoastaan lapsen kannalta negatiivisia tilanteita, vaan sen täytyy olla kaiken toiminnan ohjenuorana, tuen tarjoamisesta oppimisympäristön suunnitteluun. Jotta voi toteuttaa lapsen etua, tulee tuntea Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältö kokonaisuudessaan. Lapsen etu toteutuu, kun Lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamat ihmisoikeudet toteutuvat.

Lapsen edun selvittäminen edellyttää aina lapsen näkemyksen selvittämistä ja sen asiallista huomioonottamista. Lapsen oikeuksien sopimus yhdessä Suomen perustuslain kanssa perustaa opetuksen järjestäjälle vahvan velvollisuuden selvittää ja ottaa huomioon oppilaan näkemykset kaikissa oppilasta koskevissa asioissa. Velvollisuus koskee sekä yksittäistä oppilasta koskevaa asiaa että useampaa oppilasta koskevaa asiaa, jossa tulee ottaa huomioon kyseisen oppilasryhmän näkemys. Se, että oppilas saa ilmaista näkemyksensä ja sille tulee antaa painoarvoa iän ja kehitystason mukaisesti, ei kuitenkaan tarkoita, että vastuu siirrettäisiin opetuksen järjestäjältä tai opettajalta oppilaalle. Oppilaan tulee pystyä luottamaan siihen, että aikuinen tekee hänen etunsa mukaisen päätöksen, vaikka hän ei haluaisi osallistua päätöksentekoon. Oppilas on Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeutettu erityiseen suojeluun ja huolenpitoon, mikä tulee nähdä laajasti lapsen hyvinvoinnin turvaamisena. Lasten suojelun ja

huolenpidon tulee näkyä toimissa siten, että lapsen etua pohditaan nykytilanteen lisäksi myös pidemmälle tulevaisuuteen.

Vaikka Lapsen oikeuksien sopimus ei valmisteluaineistossa saanutkaan näkyvyyttä, perusopetuslakiin vuonna 2010 tehdyt oppimisen ja koulukäynnin tukea koskevat uudistukset parantavat oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Etenkin uudistuksen tavoittelemat oppilaiden välisen yhdenvertaisuuden parantaminen ja varhainen puuttuminen oppilaan tuen tarpeeseen ovat merkittävää oppilaan edun mukaista toimintaa, jossa ensisijaisesti on ajateltu oppilaan parasta. Uuden oppilashuoltolain (2013) valmisteluaineistossa mainitaan sen sijaan jo Lapsen oikeuksien sopimuksen mukainen lapsen etu ja lapsen oikeus osallisuuteen sekä ehdotetaan lapsivaikutusten arviointia, mikä tärkeintä, uusi laki edistää oppilaiden ihmisoikeuksia parantamalla esimerkiksi oppilaan osallisuutta päätöksenteossa. Myös oppilaan oikeusturvaa on parannettu lisäämällä lakiin Aluehallintoviraston oikeus oma-aloitteisesti ottaa tutkittavaksi koulutuksen järjestämisen lainmukaisuus.

Viime vuosina tapahtuneesta kehityksestä huolimatta lainsäädännössä ja toimintatavoissa on silti edelleen nähtävissä ns. vanhahtavia piirteitä. Muutos ei luonnollisesti tapahdu hetkessä ja useimmiten kehityksen tiellä ovatkin sellaiset perinteiset näkemykset, jotka ovat syvällä asenteissa ja yhteiskunnan rakenteissa. Koulu on perinteisesti ollut aluetta, jossa opettajan auktoriteettiasema on ollut merkittävä. Kun toimintaa kehitetään suhteellisen uusien ihmisoikeusvelvoitteiden ja modernin lapsioikeuden mukaiseksi, tarkoittaa se väistämättä opettajien ja opetuksen järjestäjän valta-aseman jonkinasteista heikkenemistä. Tähän ei välttämättä olla kaikkialla vielä valmiita.

Perusopetuslain tulisi tehokkaammin turvata oppilaan osallisuus kaikessa häneen kohdistuvassa päätöksenteossa ja toiminnassa tuen eri tasoilla. Laissa on kyllä useimmissa kohdissa maininta esimerkiksi, että ”on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa”, mutta tästä huolimatta esimerkiksi opetussuunnitelman ja HOJKSin laatimisessa oppilaat eivät ole automaattisesti mukana. Lähtökohtana tulisi olla, että oppilas on aina mukana laatimistyössä, jollei hän itse halua siitä kieltäytyä. Pedagogisen arvion ja pedagogisen selvityksen laatimisessa kerrottiin huoltajan olevan useimmiten mukana, mutta oppilasta ei mainittu. Oppilaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että oppilas on aina mukana prosessissa oman ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Peruskoulun oppilaat ovat ikähaarukaltaan 7-17-vuotiaita ja pystyvät ikänsä puolesta eri keinoin ilmaisemaan oman näkemyksensä asiassa. Ei

voida lähteä tilanteesta, jossa oletetaan, ettei lapsi kykene ilmaisemaan mielipidettään. Perusopetuslain 3 §:ssä edellytetään opetuksen järjestämisestä yhteistyössä kotien kanssa. Lainsäädännössä tulisi mainita opetuksen järjestämisestä yhteistyössä sekä oppilaan että kodin kanssa. Tämä korostaisi oppilaan asemaa yksilönä, eikä ainoastaan perheensä jäsenenä, jonka oikeudet nähdään lähinnä huoltajien oikeuksina.

Lapsen oikeuksien komitea on kehottanut toistuvasti Suomea kiinnittämään huomiota lapsen edun käsitteeseen ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen kaikessa lapsiin kohdistuvassa toiminnassa. Perusopetuslain 17 §:n 1 momentti on ainoa lainkohta, jossa mainitaan lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuuden on nähty olevan Lapsen oikeuksien sopimuksen tärkein periaate. Ilman sen ymmärtämistä ei voida toteuttaa Lapsen oikeuksien sopimusta täysimääräisesti. Lapsen etu tulisi mainita laissa sekä perusopetuksen että oppimisen tuen järjestämisen lähtökohtana. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tulisi täydentää lakia ja avata käsitettä tarkemmin sekä ohjeistaa, miten oppilaan etu saadaan kussakin tilanteessa selville.

Lapset ovat oikeusturvaan liittyvissä asioissa jo lähtökohtaisesti epäyhdenvertaisessa asemassa aikuisiin nähden. Lainsäädäntö on rajoittanut lasten oikeustoimikelpoisuutta, mistä johtuen koko oikeusturvajärjestelmä on rakennettu palvelemaan aikuisia. Lasten oikeuksien toteutuminen on lähtökohtaisesti riippuvaista muista. Lapsen oikeudet on nähty enemmän huoltajalle kuuluvina oikeuksina. Lasten on todettu olevan erityisen haavoittuvaisia ja alttiita perus- ja ihmisoikeusloukkauksille heidän ikänsä ja kehitystasonsa takia. Opetustoimessa toteutetaan paljon sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, josta ei synny valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Hallintopäätöksissäkään valitusoikeutta voi käyttää ainoastaan oppilaan huoltaja tai muu laillinen edustaja oppilaan ollessa vajaanvaltainen. Laillisuusvalvojille tehtävä kantelu on periaatteessa oppilaan mahdollista tehdä, mutta silloinkin saadaan ainoastaan kannanotto siihen, ovatko toimet olleet lainvastaisia vai eivät. Se mihin toimiin opetuksen järjestäjä kannanoton seurauksena ryhtyy, on hänen päätettävissään. Lapset ovat äärimmäisen harvoin kantelun tekijöinä, mikä kertoo lapsisensitiivisyyden puutteesta oikeusturvakeinoissa. Myös lapsiasiavaltuutettu on todennut kantelujärjestelmän olevan hajanainen ja ei-lapsiystävällinen.

Oppilaat tarvitsevat heille suunniteltuja, lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja. Hakalehto-Wainio on ehdottanut eräänlaisen ”oppilasasiamiehen” perustamista. Sekä oppilaat että huoltajat voisivat olla asiamieheen yhteydessä haastavissa tilanteissa. Oppilasasiamieheltä saisi neuvontaa ja tukea silloin,

kuin koetaan, että asiat eivät suju lain edellyttämällä tavalla. Ongelmana on ollut tiedon puute siitä, miten omia oikeuksia voi vaatia ja toisaalta laillisuusvalvojat saatetaan nähdä toimimassa kaukana omasta arjesta, jossa haasteet useimmiten ilmenevät. Oppilasasiamies toimisi ns. lähempänä (esimerkiksi tietyllä alueella) ja siten kynnys yhteydenottoihin olisi matalampi. Oppilasasiamies voisi toimia myös tiedon siirtäjän roolissa esimerkiksi kiertämällä kouluissa ja vanhempainilloissa valistamassa oppilaita ja heidän huoltajiaan heidän oikeuksistaan ja toisaalta velvollisuuksistaan.

Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissaan (2002) edellyttänyt, että sopimusvaltioihin perustetaan riippumaton ihmisoikeusinstituutio, joka edistää ja valvoo lapsen ihmisoikeuksien toteutumista. Suomeen ei, huolimatta yleiskommentista ja komitean suosituksista, ole edelleenkään perustettu kyseistä instituutiota. Lapsiasiavaltuutettu aloitti toimintansa vuonna 2005. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yleisesti valtakunnan tasolla. Hän ei esimerkiksi voi ratkaista yksilövalituksia. Lapsen oikeuksien komitea onkin ehdottanut lapsiasiavaltuutetun toimivallan lisäämistä siten, että se voisi valvoa tehokkaammin nimenomaan yksilöiden Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisten oikeuksien toteutumista. Lapsiasiavaltuutettu on todennut tämän kuitenkin edellyttävän merkittävää resurssien lisäämistä. Jotta lapsiasioiden edistäminen ja turvaaminen olisi keskitetty yhteen paikkaan, lapsiasiavaltuutetun toimisto olisi luonnollinen vaihtoehto lapsen oikeuksien komitean ehdottamaksi ihmisoikeusinstituutioksi. Yksilövalitusten kautta tapahtuva laillisuusvalvonta lisäisi varmasti myös opetustoimen oikeuskäytännön määrää, joka tällä hetkellä on hyvin vähäistä, mikä osaltaan todennäköisesti vaikuttaisi käytäntöjen vaihtelevuuteen. Lisääntynyt oikeuskäytäntö toimisi käytännön opetustyön ohjenuorana ja samalla yhdenmukaistaisi toimintaa eri yksiköissä, mikä puolestaan tasaisi alueellisia eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteuttamisessa.

Oppilaiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että opetuksen järjestäjän toimien lainmukaisuutta ei Suomessa säännöllisesti valvo tällä hetkellä mikään tahon. Opetuksen järjestäjän toimien laillisuusvalvonta on liikaa huoltajien vastuulla, etenkin kun ottaa huomioon hajanaisen ja sekavan kantelu- ja valitusjärjestelmän. Useista oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvistä toimista ei synny erillistä päätöstä. On esimerkiksi huoltajan vastuulla valvoa, että HOJKSia päivitetään lain mukaisesti. Lainsäädännön tulisi edellyttää ylhäältä päin toteutettavaa säännöllistä kouluihin kohdistuvaa valvontaa, esimerkiksi jonkinasteisia tarkastuskäyntejä. Lisäksi Aluehallintoviraston toimivaltuuksia tulisi lisätä siten, että se voisi oma-aloitteisesti ottaa tutkittavakseen opetuksen järjestämisen lainmukaisuuden.

Lapsen oikeuksien sopimus täyttää tänä vuonna 25 vuotta lapsen oikeuksien päivänä 20.11.2014. Vaikka sopimuksen täytäntöönpano on lähtenyt liikkeelle hieman jarrutellen, on viime vuosien aikana tapahtunut merkittävää kehitystä suomalaisen lapsioikeuden kentällä. Oppilaan oikeuksiin on alettu kiinnittämään huomiota myös oppilaiden ihmisoikeuksien näkökulmasta ja lasten ääni kuuluu yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yhä enemmän. Uskon, että olemme muutoksen tiellä kohti koulua, jossa oppilaiden perus- ja ihmisoikeudet määrittävät yhä enemmän opetuksen lähtökohtia.

HAKULOMAKE 2014

Hakija:	
Syntymäaika:	Puhelinnumero:
Osoite:	Postinumero ja –toimipaikka
Huoltaja:	
Huoltajan puhelinnumero:	
Nykyinen koulu ja yhteyshenkilö koulussa:	
Hakutoive (1-4) Etelä-Hervanta _____ Hatanpää _____ Takahuhti _____ Tesoma _____	
Miten voisit hyötyä Jopo-opiskelusta? Miten parannat koulumenestystäsi? 	
Mikä on haitannut koulunkäyntiäsi / koulumenestystäsi? 	
Mitä tiedät työskentelystä JOPO -luokalla? 	

Kysymyksiä huoltajalle:

Millainen käsitys teillä on JOPO-toiminnasta?

Miten lapsenne voisi hyötyä JOPO-toiminnasta?

Miten suhtaudutte JOPO -toimintaan kuuluvaan kiinteään yhteistyöhön kotien kanssa?

Mitä haluaisitte kysyä JOPO-toiminnasta?

Oppilaan koulunkäyntiä koskevat tiedot saa siirtää Jopo-kouluun (rasti)

Tampereella ____ / ____ 2014

Huoltajan allekirjoitus

Oppilaan allekirjoitus

LIITE 2

Opetuksen järjestäjä

Pedagoginen arvio

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		

PEDAGOGISEN ARVION LAATIMINEN

Pedagoginen arvio laadittu (pp.kk.vvvv)
Laatimisesta vastanneet opettajat
Muut pedagogisen arvion laatimiseen osallistuneet asiantuntijat
Lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t

PEDAGOGINEN ARVIO

Oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tilanne kokonaisuutena

Oppilaan saama yleinen tuki ja arvio sen vaikutuksista

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Arvio siitä, millaisilla pedagogisilla, oppimisympäristöön liittyvillä, oppilashuollollisilla tai muilla tukijärjestelyillä oppilasta tulisi tukea

LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA
(Asiakirjoja ei liitetä pedagogiseen arvioon)

Lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Yleisen tuen aikana laadittu oppimissuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Kuntoutussuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Mahdolliset muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)

KÄSITTELY MONIAMMATILLISESSA OPPILASHUOLTOTYÖSSÄ

Käsittelyjen päivämäärät (pp.kk.vvvv)

Pedagogisen arvon ja oppilashuollon moniammatillisen käsittelyn perusteella tehty ratkaisu

Oppilas ei tarvitse tehostettua tukea

Oppilaalle aloitetaan tehostettu tuki Tehostettua tukea jatketaan

LIITE 3

Opetuksen järjestäjä

Oppimissuunnitelma tehostettua tukea varten

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		
Tehostetun tuen antaminen käsitelty oppilashuoltoryhmässä tai muussa oppilashuoltotyössä Käsitellypäivämäärä (pp.kk.vvvv)		
Opetuksen järjestäjä		

OPPIMISSUUNNITELMAN LAATIMINEN

Oppimissuunnitelma laadittu (pp.kk.vvvv)
Laatimisesta vastanneet opettajat
Muut oppimissuunnitelman laatimiseen osallistuneet
Lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t (pp.kk.vvvv)

OPPILAAAN OPETUKSEN JA TUKITOIMIEN JÄRJESTÄMINEN

(Täytetään ne kohdat, jotka ovat tarpeen asianomaisen oppilaan kohdalla)

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Oppilaan oppimiseen, työskentely- ja vuorovaikutustaitoihin sekä koulunkäyntiin liittyvät tavoitteet

Opiskelun erityiset painoalueet eri oppiaineissa

Pedagogiset ratkaisut, kuten joustavat ryhmittelyt, samanaikaisopetus, opetusmenetelmät, opiskelustrategiat, työskentelytavat, kommunikointitavat, erityiset apuvälineet, oppimateriaalit ja muu tuki

Fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen oppimisympäristöön liittyvät, oppilashuollolliset, ohjaukselliset tai muut ratkaisut

Moniammatillisen yhteistyön kuvaus ja eri toimijoiden vastuualueet

Yhteistyön toteuttaminen oppilaan ja huoltajan kanssa, huoltajan tarjoama tuki

Edistymisen seuranta ja arviointi, oppilaan mahdollisuus osoittaa osaamisensa eri tavoin, arviointitavat ja ajankohdat sekä oppilaan itsearviointi

**LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA
(Asiakirjoja ei liitetä oppimissuunnitelmaan)**

Lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelma, laadittu
(pp.kk.vvvv)

Yleisen tuen aikana laadittu oppimissuunnitelma, laadittu
(pp.kk.vvvv)

Pedagoginen arvio, laadittu (pp.kk.vvvv)

Kuntoutussuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Mahdolliset muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)

ARVIOINTIA OPPIMISSUUNNITELMAN TARKISTAMISTA VARTEN

Oppimissuunnitelma tarkistetaan seuraavan kerran (kk.vvvv)

Oppimissuunnitelman toteutumisen arvioinnit ja niiden pvm:t (pp.kk.vvvv)

Arviointiin osallistuneet

Oppilaan edistyminen oppimissuunnitelmassa hänelle määritellyissä tavoitteissa

Arvio oppimissuunnitelmaan kirjattujen opetusjärjestelyjen, toimintatapojen ja tukitoimien sopivuudesta ja riittävydestä

LIITE 4

Opetuksen järjestäjä

Pedagoginen selvitys

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		

PEDAGOGISEN SELVITYKSEN LAATIMINEN

Pedagoginen selvitys laadittu (pp.kk.vvvv)
Pedagogisen selvityksen kokoamisesta ja erityisen tuen tarpeen arvion tekemisestä vastannut opetuksen järjestäjän päättämä toimielin, viranhaltija tai työntekijä (toimielimen nimi, henkilön osalta nimi ja tehtävänimike)
Oppilaan oppimisen etenemisestä selvityksen tehneet opettajat
Tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta oppilashuollon moniammatillisena yhteistyönä selvityksen antaneet (nimi ja tehtävänimike)
Selvitys oppilaan ja huoltajan kuulemisesta ja päivämäärä

PEDAGOGINEN SELVITYS

Oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tilanne kokonaisuutena

Oppilaan saama tehostettu tuki ja arvio sen vaikutuksista

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Arvio siitä, millaisilla pedagogisilla, oppimisympäristöön liittyvillä, oppilashuollollisilla tai muilla tukijärjestelyillä oppilasta tulisi tukea

Perusteltu arvio siitä, tarvitseeko oppilas yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän

LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA
(Asiakirjoja ei liitetä pedagogiseen selvitykseen)

Pedagoginen arvio, laadittu (pp.kk.vvvv)

Oppimissuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Pedagoginen selvitys (mikäli oppilas on saanut aiemmin erityistä tukea), laadittu (pp.kk.vvvv)

HOJKS (mikäli oppilas on saanut aiemmin erityistä tukea), laadittu (pp.kk.vvvv)

Kuntoutussuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)

Mahdolliset muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)

ARVIO OPPILAAN ERITYISEN TUEN TARPEESTA

Selvitysten perusteella tehty arvio oppilaan erityisen tuen tarpeesta

oppilas ei tarvitse erityistä tukea

oppilas tarvitsee erityistä tukea

Arvion perustelut

LIITE 5

Opetuksen järjestäjä

Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS) Oppilaalla ei yksilöllistettyjä oppimääriä

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		
Erityisen tuen päätös		
Päätöspäivämäärä (pp.kk.vvvv)	Päätöksen tekijä	
Opetuksen järjestäjä		
Oppivelvollisuus		
Yleinen oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)	Pidennetty oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)	

HOJKSIN LAATIMINEN

HOJKS laadittu (pp.kk.vvvv)
Laatimisesta vastanneet opettajat
Muut HOJKS:n laatimiseen osallistuneet
Lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t (pp.kk.vvvv)

OPPILAAN OPETUKSEN JA TUKITOIMIEN JÄRJESTÄMINEN

(Täytetään ne kohdat, jotka ovat tarpeen asianomaisen oppilaan kohdalla)

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin yleiset tavoitteet

Oppiaineet ja aineryhmät sekä valinnaiset opinnot, joita oppilas opiskelee sekä oppiaineiden vuosiviikkotuntimäärät

Opiskelun erityiset painoalueet niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on yleinen oppimäärä

Oppilaan muuhun kehitykseen, kuten sosioemotionaalisiin tai motorisiin taitoihin liittyvät tavoitteet

Edistymisen seuranta ja arviointi, oppilaan mahdollisuus osoittaa osaamisensa eri tavoin, arviointitavat ja ajankohdat sekä oppilaan itsearviointi

Pedagogiset ratkaisut, kuten joustavat ryhmittelyt, samanaikaisopetus, opetusmenetelmät, opiskelustrategiat, työskentelytavat, kommunikointitavat, erityiset apuvälineet, oppimateriaalit ja muu tuki

Fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen oppimisympäristöön liittyvät, oppilashuollolliset, ohjaukselliset tai muut ratkaisut

Erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisten tulkitsemis- ja avustajapalveluiden, muiden opetuspalveluiden sekä tuki- ja kuntoutuspalveluiden järjestäminen ja eri toimijoiden vastualueet

Kuvaus oppilaan opetuksen järjestämisestä muun opetuksen yhteydessä ja/tai erityisopetuksen ryhmässä

- kuvaus siitä, miten ja millä oppitunneilla erityisopetuksen ryhmässä pääsääntöisesti opiskeleva oppilas opiskelee yleisopetuksen ryhmässä

Moniammatillisen yhteistyön kuvaus ja eri toimijoiden vastualueet
Kuvaus oppilaan koulukuljetusten järjestelyistä ja vastuista sekä kuljetusta odottavan oppilaan ohjauksesta ja valvonnasta
Oppilaan mahdollinen osallistuminen aamu- ja iltapäivätoimintaan ja kuvaus yhteistyöstä toiminnan järjestäjän kanssa
Yhteistyön toteuttaminen oppilaan ja huoltajan kanssa, huoltajan tarjoama tuki

**LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA
(Asiakirjoja ei liitetä HOJKSiin)**

Oppimissuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)	Pedagoginen selvitys, laadittu (pp.kk.vvvv)	Kuntoutussuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)
Asiantuntijalausunnot, mitkä ja niiden antopäivämäärät (pp.kk.vvvv)		
Muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)		

ARVIOINTIA HOJKSIN TARKISTAMISTA VARTEN

(Perusopetuslain mukaan suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi)

HOJKS tarkistetaan seuraavan kerran (kk.vvvv)
HOJKSin toteutumisen arvioinnit ja niiden pvm:t (pp.kk.vvvv)
Arviointiin osallistuneet
Oppilaan edistyminen HOJKSissa hänelle määritellyissä tavoitteissa
Arvio HOJKSiin kirjattujen opetusjärjestelyjen, toimintatapojen ja tukitoimien sopivuudesta ja riittävydestä

LIITE 6

Opetuksen järjestäjä

Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS) Oppilaalla yksilöllistettyjä oppimääriä

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		
Erityisen tuen päätös		
Päätöspäivämäärä (pp.kk.vvvv)	Päätöksen tekijä	
Opetuksen järjestäjä		
Oppivelvollisuus		
Yleinen oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)	Pidennetty oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)	

HOJKSIN LAATIMINEN

HOJKS laadittu (pp.kk.vvvv)
Laatimisesta vastanneet opettajat
Muut HOJKS:n laatimiseen osallistuneet
Lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t (pp.kk.vvvv)

OPPILAAN OPETUKSEN JA TUKITOIMIEN JÄRJESTÄMINEN

(Täytetään ne kohdat, jotka ovat tarpeen asianomaisen oppilaan kohdalla)

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin yleiset tavoitteet

Oppiaineet ja aineryhmät sekä valinnaiset opinnot, joita oppilas opiskelee sekä oppiaineiden vuosiviikkotuntimäärät

Opiskelun erityiset painoalueet niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on yleinen oppimäärä

Oppilaan muuhun kehitykseen, kuten sosioemotionaalisiin tai motorisiin taitoihin liittyvät tavoitteet

Pedagogiset ratkaisut, kuten joustavat ryhmittelyt, samanaikaisopetus, opetusmenetelmät, opiskelustrategiat, työskentelytavat, kommunikointitavat, erityiset apuvälineet, oppimateriaalit ja muu tuki

Fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen oppimisympäristöön liittyvät, oppilashuollolliset, ohjaukselliset tai muut ratkaisut

Erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisten tulkitsemis- ja avustajapalveluiden, muiden opetuspalveluiden sekä tuki- ja kuntoutuspalveluiden järjestäminen ja eri toimijoiden vastualueet

Kuvaus oppilaan opetuksen järjestämisestä muun opetuksen yhteydessä ja/tai erityisopetuksen ryhmässä

- kuvaus siitä, miten ja millä oppitunneilla erityisopetuksen ryhmässä pääsääntöisesti opiskeleva oppilas opiskelee yleisopetuksen ryhmässä

Moniammatillisen yhteistyön kuvaus ja eri toimijoiden vastualueet

Kuvaus oppilaan koulukuljetusten järjestelyistä ja vastuista sekä kuljetusta odottavan oppilaan ohjauksesta ja valvonnasta

Oppilaan mahdollinen osallistuminen aamu- ja iltapäivätoimintaan ja kuvaus yhteistyöstä toiminnan järjestäjän kanssa
Yhteistyön toteuttaminen oppilaan ja huoltajan kanssa, huoltajan tarjoama tuki

OPPIAINEEN OPPIMÄÄRÄN YKSILÖLLISTÄMINEN

Luettelo niistä oppiaineista, joissa oppilaalla on yksilöllistetty oppimäärä sekä näiden oppiaineiden tavoitteet ja keskeiset sisällöt
Kuvataan, miten oppilaan edistymistä seurataan ja arvioidaan niissä oppiaineissa, joissa oppilas opiskelee yksilöllistetyn oppimäärän mukaan
<ul style="list-style-type: none"> - oppilaan mahdollisuus osoittaa osaamisensa eri tavoin - arviointitavat ja ajankohdat - oppilaan itsearviointi

LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA (Asiakirjoja ei liitetä HOJKSiin)

Oppimissuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)	Pedagoginen selvitys, laadittu (pp.kk.vvvv)	Kuntoutussuunnitelma, laadittu (pp.kk.vvvv)
Asiantuntijalausunnot, mitkä ja niiden antopäivämäärät (pp.kk.vvvv)		
Muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)		

ARVIOINTIA HOJKSIN TARKISTAMISTA VARTEN

(Perusopetuslain mukaan suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi)

HOJKS tarkistetaan seuraavan kerran (kk.vvvv)
HOJKS:n toteutumisen arvioinnit ja niiden pvm:t (pp.kk.vvvv)

Arviointiin osallistuneet
Oppilaan edistyminen HOJKSissa hänelle määritellyissä tavoitteissa
Arvio HOJKSiin kirjattujen opetusjärjestelyjen, toimintatapojen ja tukitoimien sopivuudesta ja riittävydestä

LIITE 7

Opetuksen järjestäjä

Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS) Toiminta-alueittain opiskeleva oppilas

Opetuksen järjestäjän arkistointiohje

Salassa pidettävä

PERUSTIEDOT

Oppilaan nimi	Syntymäaika	Vuosiluokka
Koulu		
Yhteyshenkilö ja tämän yhteystiedot		
Huoltaja/t		
Huoltajan/huoltajien yhteystiedot		
Erityisen tuen päätös		
Päätöspäivämäärä (pp.kk.vvvv)	Päätöksen tekijä	
Opetuksen järjestäjä		
Oppivelvollisuus		
Yleinen oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)		Pidennetty oppivelvollisuus, alkanut (pp.kk.vvvv)

HOJKSIN LAATIMINEN

HOJKS laadittu (pp.kk.vvvv)
Laatimisesta vastanneet opettajat
Muut HOJKS:n laatimiseen osallistuneet
Lyhyt kuvaus oppilaan ja huoltajan kanssa tehdystä yhteistyöstä ja päivämäärä/t (pp.kk.vvvv)

OPPILAAN OPETUKSEN JA TUKITOIMIEN JÄRJESTÄMINEN

(Täytetään ne kohdat, jotka ovat tarpeen asianomaisen oppilaan kohdalla)

Oppilaan oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet

Oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin yleiset tavoitteet

Oppilaan muuhun kehitykseen, kuten sosioemotionaalisiin tai motorisiin taitoihin liittyvät tavoitteet

Pedagogiset ratkaisut, kuten joustavat ryhmittelyt, samanaikaisopetus, opetusmenetelmät, opiskelustrategiat, työskentelytavat, kommunikointitavat, erityiset apuvälineet, oppimateriaalit ja muu tuki

Fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen oppimisympäristöön liittyvät, oppilashuollolliset, ohjaukselliset tai muut ratkaisut

Erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisten tulkitsemis- ja avustajapalveluiden, muiden opetuspalveluiden sekä tuki- ja kuntoutuspalveluiden järjestäminen ja eri toimijoiden vastualueet

Kuvaus oppilaan opetuksen järjestämisestä muun opetuksen yhteydessä ja/tai erityisopetuksen ryhmässä

- kuvaus siitä, miten ja millä oppitunneilla erityisopetuksen ryhmässä pääsääntöisesti opiskeleva oppilas opiskelee yleisopetuksen ryhmässä

Moniammatillisen yhteistyön kuvaus ja eri toimijoiden vastualueet

Kuvaus oppilaan koulukuljetusten järjestelyistä ja vastuista sekä kuljetusta odottavan oppilaan ohjauksesta ja valvonnasta

Oppilaan mahdollinen osallistuminen aamu- ja iltapäivätoimintaan ja kuvaus yhteistyöstä toiminnan järjestäjän kanssa

Yhteistyön toteuttaminen oppilaan ja huoltajan kanssa, huoltajan tarjoama tuki

OPISKELU TOIMINTA-ALUEITTAIN

Kuvaus toiminta-alueittain opiskelevan oppilaan yksilöllisistä tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä toiminta-alueittain

Kuvataan, miten oppilaan edistymistä seurataan ja arvioidaan toiminta-alueittain

- oppilaan mahdollisuus osoittaa osaamisensa eri tavoin

- arviointitavat ja ajankohdat

- oppilaan itsearviointi

LAATIMISESSA ON HYÖDYNNETTY SEURAAVIA ASIAKIRJOJA

(Asiakirjoja ei liitetä HOJKSiin)

Oppimissuunnitelma, laadittu
(pp.kk.vvvv)

Pedagoginen selvitys, laadittu
(pp.kk.vvvv)

Kuntoutussuunnitelma, laadittu
(pp.kk.vvvv)

Asiantuntijalausunnat, mitkä ja niiden antopäivämäärät (pp.kk.vvvv)

Muut asiakirjat, mitkä ja niiden laatimispäivämäärät (pp.kk.vvvv)

ARVIOINTIA HOJKSIN TARKISTAMISTA VARTEN

(Perusopetuslain mukaan suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi)

HOJKS tarkistetaan seuraavan kerran (kk.vvvv)

HOJKSin toteutumisen arvioinnit ja niiden pvm:t (pp.kk.vvvv)

Arviointiin osallistuneet

Oppilaan edistyminen HOJKSissa hänelle määritellyissä tavoitteissa

Arvio HOJKSiin kirjattujen opetusjärjestelyjen, toimintatapojen ja tukitoimien sopivuudesta ja riittävydestä